INFORME
SOBRE EL COMERCIO DE PRODUCTOS INFORMÁTICOS
EN CIUDAD DEL ESTE

La Gran Oportunidad de Industrialización

Reinaldo Penner

Julio Ramirez
Nelson Amarilla
Victor Raúl Benítez

Julio de 2005

PARAGUAY VENDE
expandiendo ventas y generando empleos

Un emprendimiento de

CCTI
Cámara de Comercio
de Tecnología de la Información

Los enfoques y/u opiniones de los autores expresados en esta publicación, no necesariamente reflejan los puntos de vista de la Agencia del Gobierno de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional o del Gobierno de los Estados Unidos.

© 2005 Copyright • Todos los Derechos Reservados • Prohibida su Reproducción Total o Parcial.

Indice

1. Prólogo 5

2. Resumen ejecutivo 6

3. Introducción 8

4. Las reexportaciones bajo el régimen de turismo 16

5. El negocio de los BIT en Ciudad del Este 22

6. El negocio de los BIT en Brasil 26

7. Propuestas para producir BIT en Ciudad del Este 28

7.1 La alternativa del régimen de la maquila 28

7.2 La alternativa del régimen de zonas francas 31

7.3 La alternativa del centro de cargas 34

8. La estimación del impacto fiscal 36

8.1 Estimación del valor de facturación de BIT en Ciudad del Este 36

8.2 Estimación de impacto fiscal 38

1. Prólogo

Dentro de las operaciones del día a día, existe la necesidad de parar por un minuto y observar la realidad para que puedan mejorar las condiciones del sistema. Nuestro mundo está siempre cambiando, pero la importancia de la competencia en los negocios sigue igual; es más, sigue siendo una de las prácticas más importantes en el mundo; las ganancias de una empresa o un sector en un país significan más empleo, y más oportunidades para la gente.

Paraguay Vende, un emprendimiento de la Agencia del Gobierno de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), en colaboración con la Cámara de Comercio de Tecnología de la Información (CCTI), presentan el informe "*El Comercio de productos informáticos de Ciudad del Este*", acerca de las operaciones de las empresas que se dedican a bienes de informática y telecomunicaciones en la referida zona. El documento revela, en ese sentido, la problemática del sector, así como sus fortalezas y debilidades de tal manera a que los actores involucrados puedan comprender mejor sus alcances e implicancias.

Es por ese motivo que el informe está destinado, especialmente, a los sectores privado y público, con la esperanza de que, a través del diálogo, puedan mejorar el ámbito del comercio de este rubro en Ciudad del Este.

Una serie de acciones plantea con ese propósito el documento, medidas que bien implementadas podrían contribuir a generar mayor transparencia y competencia en las actividades del negocio informático.

Finalmente, el resultado de este esfuerzo debería traducirse en más inversiones, más ventas y más empleos, objetivos principales que persiguen, desde sus respectivas intervenciones, Paraguay Vende y la CCTI.

Reinaldo Penner
Julio 2005

2. Resumen ejecutivo

El informe está basado en entrevistas, documentos y datos estadísticos. Su objetivo es presentar un análisis de la realidad que enfrentan las empresas a la hora de importar y vender bienes de informática y telecomunicaciones[1] en la zona de Ciudad del Este[2], y las vías de acción que deberían permitir un aumento de las ventas de tales productos en condiciones de mayor transparencia y de un mayor procesamiento local. Las principales recomendaciones del informe son los siguientes cuatro puntos referentes al arancel cero, la formalización, el nuevo marco regulador y la asistencia técnica:

A. ARANCEL CERO

Aplicar un arancel cero y menores impuestos internos a los BIT usando para tal efecto el marco de la Decisión 33/03 del MERCOSUR (ver recuadro en la página 8). Una disminución de la tasa arancelaria podría generar una caída de las recaudaciones. Entonces, a fin de evitar la caída y con miras a conseguir un incremento real de las recaudaciones, los comerciantes se comprometerán a declarar el 100% del valor de importación de sus productos. Para el efecto, se debe reformar el actual sistema de despacho de "sacar" contenedores de informática de 1ª y 2ª mediante el pago de una suma fija, e introducir un sistema de valorización acorde al contenido real de los contenedores[3].

B. FORMALIZACIÓN

Iniciar un proceso de formalización para toda Ciudad del Este, pero con énfasis en el sector de los BIT, por el alto potencial que tiene el mismo en facilitar la venerada reconversión industrial en la zona. Sin ello, será difícil cumplir con la anterior recomendación de reducir los impuestos a cambio de más transparencia. Este proceso requiere una asistencia técnica específica con capacidad de renovar la contabilidad sin que por ello las empresas se expongan a represalias por parte de los inspectores competentes de Hacienda, la Fiscalía, la Municipalidad o el MIC. En este trabajo se analizan los diferentes aspectos de la informalidad vigentes en el sector de BIT, tanto en Paraguay como en los países con los que se mantienen relaciones comerciales en este rubro, especialmente Brasil.

C. NUEVO MARCO REGULADOR PARA LA FRONTERA DEL ESTE

Reformar los actuales marcos reguladores para las actividades fronterizas como el negocio con los BIT, a saber el régimen de turismo, la maquila, la admisión temporal y las zonas francas. Se debería aplicar un 1% de tributos internos a todas las actividades de frontera, independientemente que sean de índole industrial, comercial o de servicios (por ejemplo, el *"custom bonded warehousing"* de las zonas francas). Además de los aranceles fijados por el MERCOSUR, se aplicaría un único sistema impositivo, lo cual ayudaría a crear la transparencia. La ventaja de esta propuesta respecto de los sistemas vigentes, es que no crearía un nuevo régimen de tributación excepcional, sino que buscaría adecuar lo existente a un sistema más simple y transparente, sin generar discriminaciones entre las actividades manufactureras, comerciales o de servicios. En forma más urgente, se propone desarrollar un sistema de despacho en zonas francas, que permitiría una entrada temporal en una zona de tránsito controlada, fuera del territorio aduanero y que

[1] En adelante, BIT

[2] En adelante, Ciudad del Este.

[3] El sistema de "contenedor afuera", sencillamente significa "cuanto cuesta sacar un contenedor" haciendo una discriminación entre informática de 1ª y de 2ª. Informática de 1ª consiste en productos de mayor valor, como placas madres, discos duros, monitores PLC, etc.; mientras que informática de 2ª son productos más baratos y que son más voluminosos, como monitores CRT, impresoras etc.,

implicaría realizar la tributación al abandonar la misma. Este sistema incrementaría las recaudaciones, pues, si bien se pagarían menores tasas, el valor de las mercaderías declaradas sería mayor al actual valor declarado. Así también se debe negociar con los demás países del MERCOSUR un "Régimen de Pacotilla" para las exportaciones, a fin de reducir la informalidad de los *"sacoleiros"*. Esto permitiría legalizar las exportaciones de pequeño volumen y monto desde Ciudad del Este, colaborando con las autoridades brasileñas en la aplicación de mecanismos de control sobre el ingreso de mercaderías desde el Paraguay y cooperando en la disminución de los conflictos en torno al Puente de la Amistad.

D. ASISTENCIA TÉCNICA

Proporcionar una asistencia técnica al sector BIT para mejorar su competitividad en la comercialización y alentar incluso, un posible sistema de ensamblaje en el país. Para ese fin, se propone, no solo difundir este análisis como una de las formas de apoyar a este sector, sino también el de explorar todas las actividades tendientes a generar más transparencia, un mayor valor agregado y declarado al fisco, y, finalmente un mayor empleo en el rubro de los BIT comercializados en Ciudad del Este. Para este efecto, se podrían realizar visitas a otras zonas francas industriales, como Manaus, Montevideo, Panamá o Miami. También se debería promover más el actual régimen de la maquila, que establece la posibilidad de que las empresas del exterior envíen los insumos o componentes a ser ensamblados localmente y los reexporten al mercado externo en forma de producto, con un mayor valor agregado. En el caso del régimen de la maquila, Tributación ya sigue una modalidad de habilitación de caso por caso consistente en la aprobación de un programa de producción por parte del Consejo de la Maquila y de un programa de administración temporal por parte de la Dirección de Aduanas. En el caso del régimen tributario para los BIT, las "exportaciones" en realidad son re-exportaciones y por ello, la zona franca parece más adecuada que la maquila. Pero podría pensarse en un sistema híbrido, de caso por caso, como la maquila, con un programa que permitiría la formalización y la paulatina industrialización. También se verá la forma de estimular el establecimiento de maquiladoras de exportación a Ciudad del Este a través de carga aérea. Al estilo de Miami, se podrían establecer *"custom bonded warehouses"* en el Aeropuerto Guaraní, a ser usadas como plataformas de mercaderías en tránsito o de ensamblaje.

3. Introducción

Los antecedentes del presente análisis parten del Centro de Servicios Económicos de Paraguay Vende (PYV) de Ciudad del Este que, en el marco de las actividades de asesoramiento a sus clientes, inició conversaciones, primero con la Cámara de Comercio de Tecnología de la Informática de Ciudad del Este (CCTI) y, más tarde, con el Gobierno con el objeto de ayudar al sector privado interesado en sus gestiones a reglamentar y aplicar en forma constructiva y estratégica la decisión del MERCOSUR del 15 de diciembre del 2003 (ver recuadro "MERCOSUR/CMC/DECRETO 33/03").

MERCOSUR/CMC/DEC. N° 33/03

VISTO: El Tratado de Asunción, el Protocolo de Ouro Preto y las Decisiones Nº 07/94, 22/94, 69/00, 05/01 y 10/03 del Consejo del Mercado Común.

CONSIDERANDO:
Que la política arancelaria del MERCOSUR debe incentivar la competitividad y la productividad de la región.

Que resulta necesario favorecer innovaciones en el proceso productivo regional, teniendo en cuenta las diferencias existentes entre las economías de los Estados Partes.

EL CONSEJO DEL MERCADO COMÚN DECIDE:

Art. 1 – Continuar examinando la situación de los Bienes de Informática y Telecomunicaciones, teniendo en cuenta el objetivo de preservar la competitividad de las economías de los Estados Partes.

Art. 2 – Instruir, en ese contexto, a la Comisión de Comercio a negociar un Régimen Común de Bienes de Informática y Telecomunicaciones, el que deberá ser aprobado por el Grupo Mercado Común antes del 31 de diciembre de 2005.

Art. 3 – Autorizar a Paraguay a aplicar, hasta el 31 de diciembre de 2010, una alícuota del 2 (dos) % para la importación extra zona de bienes de informática y telecomunicaciones, con excepción de los ítem arancelarios a los que se refiere el Art. 5 de la presente Decisión.

Art. 4 – Autorizar a Uruguay a aplicar, entre el 1° de enero de 2004 y el 31 de diciembre de 2010, una alícuota del 2 (dos) % para la importación extra zona de bienes de informática y telecomunicaciones, con excepción de los ítem arancelarios a los que se refiere el Art. 5 de la presente Decisión.

Art. 5 – Antes del 31 de marzo de 2004, los Estados Partes presentarán, ante la CCM, una lista de ítem arancelarios de bienes de informática y telecomunicaciones, sujeta a consultas cuatripartitas, para los cuales se podrá aplicar una alícuota del 0 (cero) % hasta el 31 de diciembre de 2005. Una vez realizadas las consultas, esta lista podrá ser inmediatamente aplicada por el Estado Parte correspondiente, que informará a los demás.

Art. 6 – Las medidas previstas en esta Decisión serán objeto de consultas entre los Estados Partes y de una evaluación anual, a fin de analizar sus efectos sobre los flujos de comercio y la integración productiva intra zona. Para ello, los Estados Partes deberán presentar la información estadística necesaria, por ítem NCM, así como otros elementos de información complementarios, en el plazo de 60 días contados a partir del 1° de enero de cada año.

Art. 7 - La presente Decisión deberá ser incorporada a los ordenamientos jurídicos nacionales de los Estados Partes antes del 1/III/04.

XXV CMC – Montevideo, 15/XII/03

En su momento, la Decisión 33/03 fue presentada por el Gobierno paraguayo como un importante logro en materia de negociaciones dentro del MERCOSUR[4]. Por la misma se autoriza a Paraguay y Uruguay (art. 3° y 4°) a aplicar una alícuota del 2% a la importación "extra zona" de BIT hasta el 31 de diciembre del 2010. Además, se autoriza a todos los países del MERCOSUR una alícuota del 0%, permitida hasta el 31 de marzo del 2004 y aplicable a una lista especial de ítems arancelarios de BIT no incluidos en el artículo 3°. A la vez, se otorga un plazo hasta el 31 de marzo del 2004 para reglamentar ambos artículos.

A fin de estudiar y redactar el decreto reglamentario y sus resoluciones de rigor, basadas en la mencionada decisión del MERCOSUR, se formó una comisión interinstitucional constituida por el Ministerio de Hacienda (Dirección de Aduanas y el Vice-ministerio de Economía e Integración) y el Ministerio de Industria y Comercio. Paraguay Vende, se reunió en repetidas ocasiones con miembros de dicha comisión y acompañó la entrega de notas para impulsar un marco reglamentario que contemplara los intereses del sector privado para:

1. Implementar el arancel cero y los correspondientes impuestos internos a los bienes informáticos llegando a un impuesto total que no sobrepase el 2,6 %.
2. Suplantar el régimen de turismo vigente por otro más realista y que permita la transparencia y la competitividad de los productos de reventa en Ciudad del Este.
3. Ofrecer un tratamiento privilegiado a las empresas que ensamblan BIT en las zonas francas, y
4. Transparentar y formalizar las operaciones aduaneras de los BIT (valorar el 100%).

Las empresas y la CCTI enfatizaron que los beneficios que el Estado obtendría de la implementación de la resolución 33/03 se reflejarían en una mayor recaudación y en el incremento del valor agregado para los BIT.

Los representantes del Ministerio de Hacienda respondieron que deseaban implementar el arancel del 2% a todas las transacciones aduaneras de los BIT y telecomunicaciones con independencia de que las empresas estén importando BIT para reexportar o de que lo hagan para ensamblar productos finales. Ellos propusieron que el arancel cero quedara en suspenso hasta que se contara con estudios que demostraran los resultados efectivos de tal medida. El Ministerio de Industria y Comercio, estaba de acuerdo en privilegiar con los nuevos aranceles al comercio cuyo objetivo fuera el ensamblaje y también coincidía con las opiniones vertidas por los empresarios asistidos por Paraguay Vende acerca de que el instrumento más adecuado para lograr dicho efecto consistía en realizar las nuevas operaciones comerciales e industriales de BIT bajo un régimen impositivo privilegiado. Con ello se fue logrando un consenso en torno a la propuesta del sector privado de generar más ventas de BIT a través de cambios en el actual régimen impositivo, suplantándolo por otro más realista, justo y transparente. El MIC aceptaba la necesidad de contar con un marco fiscal basado en el enfoque en empresa por empresa, tal como lo es la maquila. Se hablaba de que cada empresa interesada en el negocio con los BIT pudiera presentar un plan de producción, por ejemplo en zona franca o bajo maquila, y que dicho plan sería aprobado por los consejos oficiales que regulan este sector, como un requisito previo para importar componentes informáticos. En efecto, nunca se establecieron criterios claros con relación a qué parámetros se tomarían en cuenta para evaluar dichos planes y cómo serían elegibles las empresas para acceder a tales beneficios.

El sector privado sostenía que la implementación favorable de una resolución de bajar los impuestos les permitiría recuperar la competitividad en los BIT frente a Brasil y Argentina, que, en ese momento, estaban recibiendo masivamente productos provenientes de China y de los Estados Unidos, en las mismas condiciones que se recibían en Paraguay. En las condiciones imperantes, el sistema impositivo paraguayo restaba

[4] *Ultima Hora*, 17/12/03, p. 12.

capacidad de competir. La CCTI manifestaba, además, que sus miembros tenían planes concretos para dar mayor valor agregado a los productos importados y pedían un esfuerzo mayor del sector público en la lucha contra la piratería y el lavado de dinero. Aprovecharon la oportunidad para presentar a los miembros de la comisión interinstitucional un proyecto que estaban implementando actualmente llamado "Paraguay é Legal", financiado por la CCTI y apoyado por la Gobernación del Alto Paraná y la Municipalidad de Ciudad del Este. Con este proyecto se busca mejorar la imagen de la ciudad como un centro de compras seguro y legal y promocionar el turismo, integrando las demás localidades del departamento de Alto Paraná y la región denominada Tres Fronteras.

Los representantes del Ministerio de Hacienda en la comisión interinstitucional manifestaron sus dudas acerca de la pertinencia de aplicar el artículo 5° de la decisión 33/03, referido al arancel cero, a una lista especial de los BIT. En las opiniones de Hacienda, dicho artículo había sido concebido especialmente para beneficiar a la industria ensambladora de informática brasileña, que ya contaba con una gran capacidad instalada y podía proveer a todo el MERCOSUR. Dado que este beneficio se extiende hasta el 31 de diciembre de 2005, el tiempo era suficiente para que las ensambladoras del Brasil aprovechen el privilegio y aumenten su participación de mercado. En Paraguay, sin embargo, no existe una capacidad instalada para el ensamblaje lo suficientemente grande para que los beneficios del arancel cero puedan ser aprovechados en el lapso establecido. La posición del Ministerio de Hacienda fue que el régimen de turismo, actualmente aplicable al sector de reexportaciones, en el que se incluyen los BIT, podría mantenerse por un tiempo más. Sus representantes argumentaron que la posición paraguaya en el MERCOSUR se había concentrado en reducir los aranceles de la importación de una lista de productos en base al régimen de turismo y, debido a ello, éste era el mejor momento para plantear cambios especiales para los BIT.

Aparentemente, en el Gobierno no se pudo desarrollar una visión clara tendiente a acompañar al sector privado en su lucha por deshacerse del régimen de turismo y plantear cambios más profundos. El Gobierno apunta a reforzar el régimen de turismo y recientemente, obtuvo del MERCOSUR una extensión de las excepciones iniciales para 399 productos concedidos en 1994, que ahora van hasta el 2010 en lugar del 2006. En las excepciones de 1994, la mayoría de los productos del régimen de turismo pagaban entre un 12% o 14%, mientras que después de los logros mencionados, los mismos pagaban entre un 7 u 8% para converger a los niveles normales del arancel externo común del MERCOSUR en el 2010.

Los motivos por los cuales Hacienda desea preservar el régimen de turismo y no ceder a las pretensiones de la CCTI serían los siguientes: (1) Los ingresos tributarios del Paraguay todavía dependen mucho de los ingresos provenientes del cobro de aranceles, donde el régimen de turismo es importante. Por lo tanto, el objetivo de no cambiar fundamentalmente el régimen de turismo tenía sentido. Mientras tanto, Hacienda estaba dispuesto a construir una mayor dependencia de los impuestos internos en el marco de la Ley de Adecuación Fiscal. Una vez concluido esto, Hacienda podría reformar en forma más definitiva el régimen de turismo. (2) Para el Gobierno, el ensamblaje informático no es una prioridad, no está en el Plan Nacional de Exportaciones como rubro de exportación o como un sector que impulsa el crecimiento económico del Paraguay. Por ello, no es necesaria una política arancelaria diferenciada. La posición oficial parecería ser que la economía de triangulación, aunque de una manera distinta a la actual, debe seguir como actividad importante del Paraguay, talvez porque aquí está la ventaja comparativa de Ciudad del Este, independientemente de cualquier maquila o ensamblaje que se quiera hacer, o de industrias que se quieran instalar. Es decir, que el Gobierno no quiere desechar la capacidad comercial de Ciudad del Este. (3) No se quiere hacer una política arancelaria para favorecer solo a un sector, una región o a una empresa en particular. Una lectura de la realidad económica regional y mundial, sin embargo lleva a un planteamiento distinto, donde Paraguay debe integrarse a la globalización haciendo un pequeño esfuerzo de reforma en la economía comercial de Ciudad del Este.

Lo que pretende el empresariado mayoritario de Ciudad del Este, liderado por los empresarios del sector de comercio de bienes de informática es cambiar el sistema tributario, orientándolo hacia una operatividad basada en una estrategia distinta al régimen de turismo. Así como está, el régimen de turismo ya no es útil para aumentar las ventas de los BIT u otros negocios. Hace falta una mayor formalización del proceso impositivo. También se menciona la existencia de proyectos concretos de ensamblaje en la zona franca y la maquila y se enfatizan las ventajas de canalizar las importaciones en un marco que permita erradicar la informalidad. Este marco debe ser desarrollado mediante un programa de asistencia técnica, que permitiría transparentar las importaciones de los BIT, especialmente las prácticas muy extendidas de sub-valoración y de falsas declaraciones, como el sistema de valoración por kilo, que afecta negativamente los ingresos fiscales y que resultan total y absolutamente inadecuadas para desarrollar el sector.

Paraguay Vende estuvo desde un principio abocado a reunir las informaciones necesarias y asistir en las gestiones ante las distintas instancias gubernamentales, responsables de la implementación de la Decisión 33/ negociaciones del sector privado con el sector público. El pedido de los interesados del sector privado y sus 03 del CMC, fue diluyéndose hasta llegar a un punto crítico en el que la intervención de PYV resultaba cada vez más difícil.

De hecho, no hubo una comunicación efectiva entre los empresarios y el Gobierno, por lo que se vio confirmada una vez más la necesidad de realizar el presente análisis. Parece ser que ambos sectores quieren lo mismo, que es preservar el negocio de Ciudad del Este, pero unos con reformas y otros sin mayores cambios. Existía una falta de información, de parte del Gobierno, por ejemplo, sobre las verdaderas prácticas de negocios vigentes en el sector de los BIT de Ciudad del Este y del MERCOSUR (especialmente en Brasil).

Los problemas de comunicación también se vieron agravados por el hecho de que la comisión interinstitucional no ejercía un liderazgo efectivo y, por ello, los empresarios, al no disponer de un interlocutor válido, hacían antesala para dialogar con los ministros involucrados.

El Decreto 2545 (ver recuadro "El Decreto 2545"), que reglamenta la Decisión 33/03 (ver recuadro "MERCOSUR/CMC/DECRETO 33/03"), no tuvo el impacto deseado. Tanto el sector privado como el público observaron que sigue vigente el mismo marco operativo del comercio de los BIT caracterizado por la informalidad. Esto solo sirvió para "blanquear" al ámbito aduanero, no así a los importadores y comerciantes de Ciudad del Este. Lo que supuso en algún momento grandes esfuerzos y recursos al Estado en el área de negociaciones con el MERCOSUR, ha tenido un impacto nulo para generar comercio, inversiones y empleo.

Después de emitirse el mencionado decreto, Paraguay Vende inició las recopilaciones de datos para el presente estudio, a la vez que los empresarios del sector de informática proseguían con las negociaciones. La idea de los empresarios era de instaurar un régimen para los BIT consistente en el siguiente esquema impositivo: arancel 0%, IVA del 1%, impuesto a la renta del 0,5%, valoración del 0,5%, una contribución obligada a un fondo de inclusión digital del 0,3% y una contribución obligada del 0,3% a las zonas francas. Esta vez las negociaciones se siguieron llevando a cabo a nivel del Ministro Asesor del Gobierno, quien reunió de nuevo un equipo de trabajo interinstitucional con el objetivo de estudiar y concretar las reformas para dar mayor transparencia a cambio de menores impuestos del comercio de Ciudad del Este. Esto parecía indicar que existe buena voluntad por parte del Gobierno para revisar el Decreto 2545 a fin de adecuar las demandas del sector privado y asegurar una mejora en las recaudaciones generadas por el negocio de los BIT.

Una empresa del sector informático, establecida en una zona franca, produce monitores que vende a los "compristas" que acuden a Ciudad del Este, pero se halla sujeta a un esquema impositivo que no le permite competir en el mercado brasileño. Por su parte, los comerciantes tradicionales de los BIT de Ciudad del Este

no están dispuestos a embarcarse en un proyecto de ensamblaje mientras subsista el actual sistema de informalidad y carezcan de reglas apropiadas para la manufactura de BIT, reglas que posibiliten, entre otras cosas, la competencia con Brasil. Este país, a su vez, está otorgando grandes ventajas a cuantas empresas deseen radicarse en él y fabricar productos idénticos a los que importaba con anterioridad. De esta forma, Brasil se encamina a convertirse en un importante productor de BIT que, a mediano plazo, dejaría sin mercado a los comerciantes de Ciudad del Este.

Para comprender la importancia de la reforma del régimen fiscal en Ciudad del Este, se deben analizar las tendencias de la globalización que impactan en esta zona. El presente informe no es un simple estudio del caso, sino que es una fotografía de corte transversal de la economía de reexportaciones, que de hecho representa una parte considerable del Producto Interno Bruto del país. Entre las principales actividades de la economía de reexportaciones, se encuentra el comercio de los BIT. Actualmente, este sector representa la principal actividad de Ciudad del Este, comparable a lo que en las décadas anteriores fueron los perfumes, whisky y cigarrillos. Por ello, el análisis del comercio de los BIT permite entender del problema de la economía informal de Ciudad del Este de un modo más constructivo. De esta forma, el presente trabajo puede talvez orientar a quienes todavía creen que el único problema de Ciudad del Este es la falsificación y el contrabando. Este informe contiene datos y propuestas que abren una perspectiva que va más allá de este simplismo.

Decreto Nº 2545 - Página 1

Presidencia de la República
Ministerio de Hacienda

Decreto Nº 2545

POR EL CUAL SE MODIFICA PARCIALMENTE EL ANEXO 4, "LISTA DE BIENES DE INFORMÁTICA Y TELECOMUNICACIONES", DEL DECRETO Nº 18.260 DEL 12 DE AGOSTO DE 2002 Y SUS DECRETOS MODIFICATORIOS.

Asunción, 12 de Mayo de 2004

VISTO: La Ley Nº 9/91, "Que establece el Tratado para la constitución de un Mercado Común entre la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay".

La Ley Nº 596/95, "Que aprueba el Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la estructura institucional del Mercosur, Protocolo de Ouro Preto".

La Ley Nº 1095/84, "Que establece el Arancel de Aduanas".

El Decreto Nº 18.260 del 12 de agosto de 2002, "Por el cual se establece la vigencia del Arancel Externo Común aprobado por Resolución Nº 65/01 del Grupo Mercado Común del Mercosur y se deroga el Decreto Nº 12.056 del 29 de diciembre de 1995 y sus decretos modificatorios".

El Decreto Nº 19.944 del 27 de diciembre de 2002, "Por el cual se modifica parcialmente el Decreto Nº 18.260 del 12 de agosto de 2002".

El Decreto Nº 20.603 del 12 de marzo de 2003, "Por el cual se modifican parcialmente los Decretos Números 18.260 del 12 de agosto de 2002 y 19.944 del 27 de diciembre de 2002".

Las Decisiones del Consejo del Mercado Común Números 7/94, 22/94 y 33/03 (Expediente M.H. Nº 12.542/2004); y

CONSIDERANDO: Que el Paraguay es Estado Parte del Mercado Común del Sur.

Dirección de Decretos y Leyes
Secretaría General
Gabinete Civil
www.presidencia.gov.py

Decreto Nº 2545 - Página 2

Presidencia de la República
Ministerio de Hacienda

Decreto Nº 2.545

POR EL CUAL SE MODIFICA PARCIALMENTE EL ANEXO 4, "LISTA DE BIENES DE INFORMÁTICA Y TELECOMUNICACIONES", DEL DECRETO Nº 18.260 DEL 12 DE AGOSTO DE 2002 Y SUS DECRETOS MODIFICATORIOS.

2003 - 2008

-2-

Que el Gobierno Nacional busca promover la competitividad de la producción nacional a través de la adopción de mecanismos que faciliten la incorporación de maquinaria y equipos dotados con moderna tecnología.

Que el Artículo 10, Inciso a), de la Ley Nº 1095/84 faculta al Poder Ejecutivo a establecer y modificar los niveles de gravámenes aduaneros de las mercaderías de importación.

Que el Artículo 3º de la Decisión CMC Nº 33/2003 faculta al Paraguay a aplicar hasta el 31 de diciembre de 2010 una alícuota de dos por ciento (2%) a la importación extrazona de bienes de informática y telecomunicaciones.

Que resulta necesario adoptar niveles arancelarios reducidos para la importación de bienes de informática y telecomunicaciones conforme a las facultades establecidas por el Consejo del Mercado Común en la Decisión precedentemente citada.

Administración
Nicanor Duarte Frutos
2003 - 2008

Que la Abogacía del Tesoro del Ministerio de Hacienda se expidió favorablemente en los términos del Dictamen Nº 502 del 15 de abril de 2004.

Que el Equipo Económico Nacional (EEN) en sesión del 21 de abril de 2004, Acta Nº 9, aprobó el inicio de las gestiones de financiamiento del proyecto en cuestión.

Dirección de Decretos y Leyes
Secretaría General
Gabinete Civil
www.presidencia.gov.py

Decreto Nº 2545 - Página 3

Presidencia de la República
Ministerio de Hacienda

Decreto Nº 2545

POR EL CUAL SE MODIFICA PARCIALMENTE EL ANEXO 4, "LISTA DE BIENES DE INFORMÁTICA Y TELECOMUNICACIONES", DEL DECRETO Nº 18.260 DEL 12 DE AGOSTO DE 2002 Y SUS DECRETOS MODIFICATORIOS.

2003 - 2008

-3-

POR TANTO, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales,

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY

D E C R E T A:

Art. 1º.- Modifícase parcialmente el Anexo 4, "Lista de Informática y Telecomunicaciones", del Decreto Nº 18.260 del 12 de agosto de 2002 y sus decretos modificatorios, conforme al Anexo que se adjunta y forma parte integrante de este Decreto, de conformidad a lo establecido en el Artículo 3º de la Decisión CMC Nº 33/2003.

Art. 2º.- Este Decreto regirá a partir de la fecha de su promulgación.

Art. 3º.- El presente Decreto tendrá vigencia hasta el 31 de diciembre de 2010, de conformidad a lo establecido en el Artículo 3º de la Decisión CMC Nº 33/2003.

Art. 4º.- El Ministerio de Hacienda, a través de sus organismos competentes, dará cumplimiento a las disposiciones contenidas en este Decreto.

2003 - 2008

Art. 5º.- El presente Decreto será refrendado por los Ministros de Hacienda, de Relaciones Exteriores, de Industria y Comercio, y de Agricultura y Ganadería.

Art. 6º.- Comuníquese, publíquese y dese al Registro Oficial.

Dirección de Decretos y Leyes
Secretaría General
Gabinete Civil
www.presidencia.gov.py

4. Las reexportaciones bajo el régimen de turismo

El análisis de esta subsección se basa en estadísticas y publicaciones referentes al sector del comercio de reexportaciones y negocios de los BIT imperante en Ciudad del Este y en Brasil. El objetivo del análisis es observar las tendencias dominantes en este tipo de negocios, caracterizado por un elevado nivel de dinamismo e informalidad.

Existen cinco puntos que caben señalarse a manera de introducir el tema: (1) Hasta hace unos años el comercio predominante era del tipo de *"business-to-consumers"*, pero ahora se está tornando cada vez más del tipo *"business-to-business"* con creciente predominio del negocio de partes que serán ensambladas y que hacen parte de cadenas de valor agregado; (2) En el ámbito de los negocios con los BIT, los países vecinos pasaron de una política de "combatir-tolerar-combatir" a otra que puede definirse como de "combatir-copar mercado-combatir", debido, sobre todo, a la necesidad de establecer políticas de empleo y de substitución de importaciones a corto plazo; (3) Existe un aumento sensible de la informalidad en toda la región, que, sin embargo, simbólicamente sigue encabezada por Ciudad del Este; (4) Los despachantes juegan un papel clave en la informalidad del comercio de importaciones a Ciudad del Este; (5) Se observa una actuación más visible de los representantes de la Fiscalía, quienes reemplazaron así a los anti-

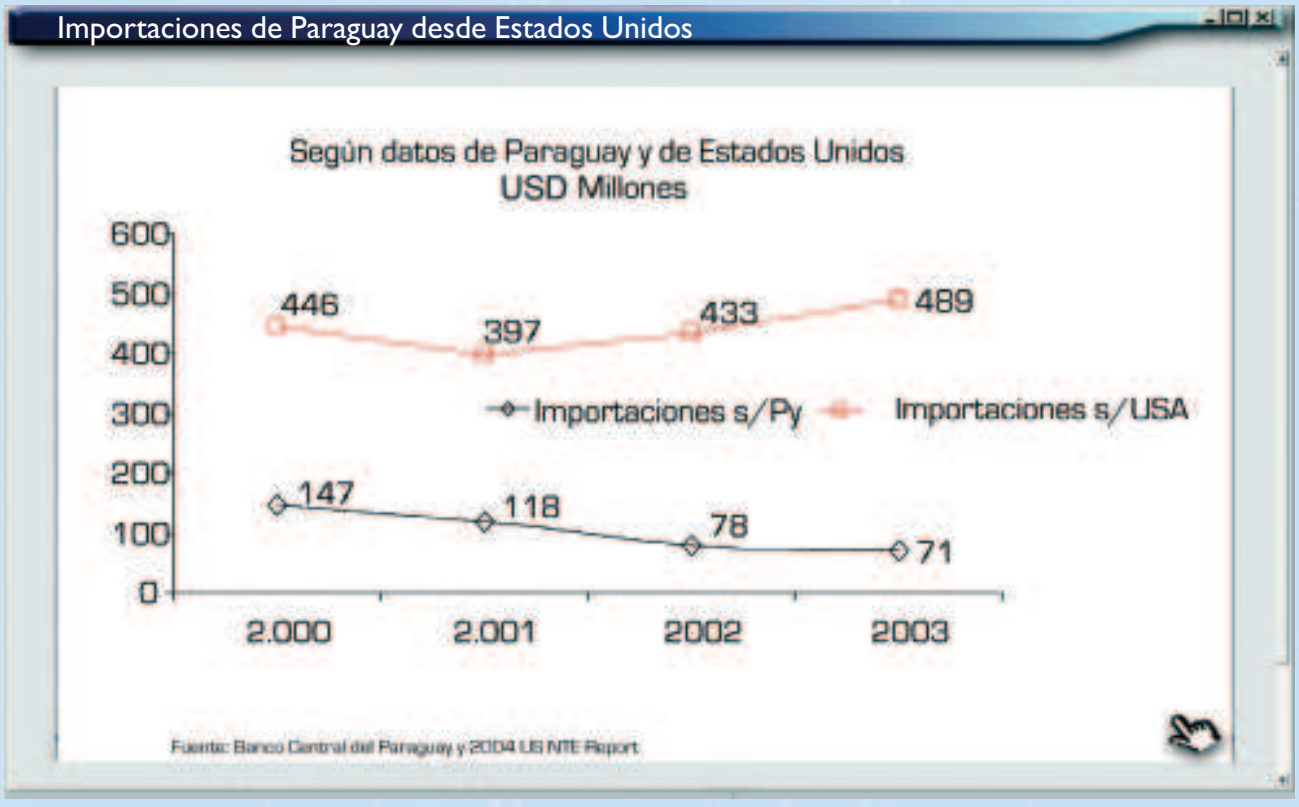
El Régimen de Turismo

El régimen de turismo surge gracias a la Ley 1095/84 que permite al Ejecutivo crear regímenes especiales de importación. Asimismo, la Ley 125/91 otorga facultad al Ejecutivo de modificar la base imponible y aplicar régimen de recaudación del impuesto a la renta sobre bases presuntas. Más específicamente este régimen cobra vida con el decreto N° 13945 del 22 de junio de 1992, por el cual se establece un sistema que simplifique la recaudación y liquidación del Impuesto al Valor Agregado (IVA).
Luego la Ley es modificada por una serie de Leyes y decretos tales como (se citan las más relevantes):

- Decreto 124/93 amplia las disposiciones del decreto 13945/92.
- Decreto 1836/94 deroga al Decreto 13945/92.
- Decreto 2134/94 introduce la partida 24022010 cigarrillo rubio a lista establecida en el Decreto 1836/94.
- El decreto 5077/94 excluye del Anexo I del decreto N° 1836/94 las partidas arancelarias 84719900 y 85044090 y modifica el Art. 2° del Decreto N° 1836/94.
- Decreto 7303/95 deroga el decreto 1836/94.
- Decreto 10210/95 modifica algunos artículos así como los anexos A y B del decreto 7303/95.
- Decreto 15199/96 consolida en un solo instrumento legal las disposiciones establecidas en el decreto N° 7303/95 y sus modificaciones
- Decreto 16067/97 modifica los Art. 2 y 8 del decreto 15199/96
- El decreto 17877/97/97 excluye del régimen de turismo los ítems 64021900, 64031900, 64041100; amplia el artículo 2 del decreto 16067/97 referente a cigarrillos e incorpora al anexo de los bienes del decreto 15199/96 el ítem 2208.40.00 Ron y demás aguardientes de caña.
- Decreto 235/98, excluye del régimen especial (para el pago del IVA y Renta) a los cigarros (22042000); cigarros y cigarritos (22022010) y Ron y demás aguardientes de caña (22084000) entre otras medidas.
- Decreto 2698/99 dispone que los cigarrillos de la partida arancelaria 24022000 de las firmas nacionales productoras e importadoras de este rubro, así como los bienes consignados en el anexo del decreto 15199 abonarán en concepto del Impuesto a la Renta el 30% sobre la rentabilidad estimada del 10% sobre el costo de la mercadería importada. Modifica el Art. 7° inc. c) del decreto 235/98 incrementando en un 20%, sobre una base imponible determinada, la liquidación del Impuesto Selectivo al Consumo
- Decreto 8366/00 que modifica el Art. 7° inc. c) del Decreto N° 235/98 con los términos del Decreto N° 2698 definiendo que la base imponible en la importación de los cigarrillos de la partida 24022000, para la liquidación del Impuesto Selectivo al Consumo, como el valor aduanero expresado en moneda extranjera determinado por el servicio de valoración aduanera de conformidad con las leyes en vigor.
- Decreto 2545/04 que modifica parcialmente el Anexo 4 "Lista de Bienes de Informática y Telecomunicaciones" del decreto N° 18260/02 y sus decretos modificatorios.

guos inspectores de Hacienda en promover la informalidad de los comercios dedicados a los "compristas".

El régimen de turismo es un régimen tributario especial utilizado por Paraguay y admitido por el MERCOSUR debido a las asimetrías que mantiene la economía paraguaya con las otras economías del bloque. El régimen otorga a ciertos productos de importación atractivos para el turismo, un incentivo consistente en la disminución sensible de los impuestos internos paraguayos. Estas ventajas impositivas se aplican en todas las aduanas del país y no existe un procedimiento establecido y eficaz que permita diferenciar las ventas dirigidas al mercado interno de las dirigidas al mercado externo. Por esta razón, el consumidor paraguayo es el primero en beneficiarse a la hora de comprar productos electrónicos, perfumes, cigarrillos, bebidas alcohólicas y ahora los BIT. El verdadero negocio, sin embargo, no radica en proveer a los consumidores internos, cuyo alicaído poder adquisitivo no permite un mayor crecimiento, sino en vender a los clientes de los países limítrofes. El régimen de turismo ha logrado una diferencia de precios con relación a los socios y, consecuentemente, la mayor parte de tales productos son comercializados en la frontera con destino final al Brasil y, parcialmente a la Argentina. Son los "compristas" que cruzan al Paraguay y, de regreso a sus países, ingresan con las mercaderías a los países vecinos. Dicha modalidad se conoce como triangulación comercial o comercio de reexportación.



En general, el comercio de Ciudad del Este consiste en importaciones provenientes del Asia, Estados Unidos[5] y Europa para su posterior reexportación al Brasil a través de turistas o "compristas", a los que suele aplicárseles el lusitanismo *"sacoleiros"*. Este sistema de comercio ha sufrido una fuerte disminución en los últimos años. Según los datos del Banco Central del Paraguay, las reexportaciones han caído de unos USD 3.000 millones en 1995 a unos USD 880 millones en el 2002 (ver cuadros). La disminución del comercio de reexportaciones se centró precisamente en los rubros más tradicionales, como cigarrillos, bebidas alcohólicas, electrónica, calzados deportivos y cd's (ver cuadros). En cambio, en los sectores de informática y juguetes, se da una tendencia distinta, pues vinieron aumentando hasta el 2000 y recién se estancaron en su crecimiento en los años más recientes.

Puede decirse, pues, que no todas las estadísticas demuestran una tendencia a la baja en el negocio de reexportaciones. Cabe señalar al respecto que las importaciones paraguayas de Estados Unidos están bajando según el Banco Central del Paraguay, pero a su vez estarían aumentando, según datos estadísticos generados por los Estados Unidos[6] (ver cuadros).

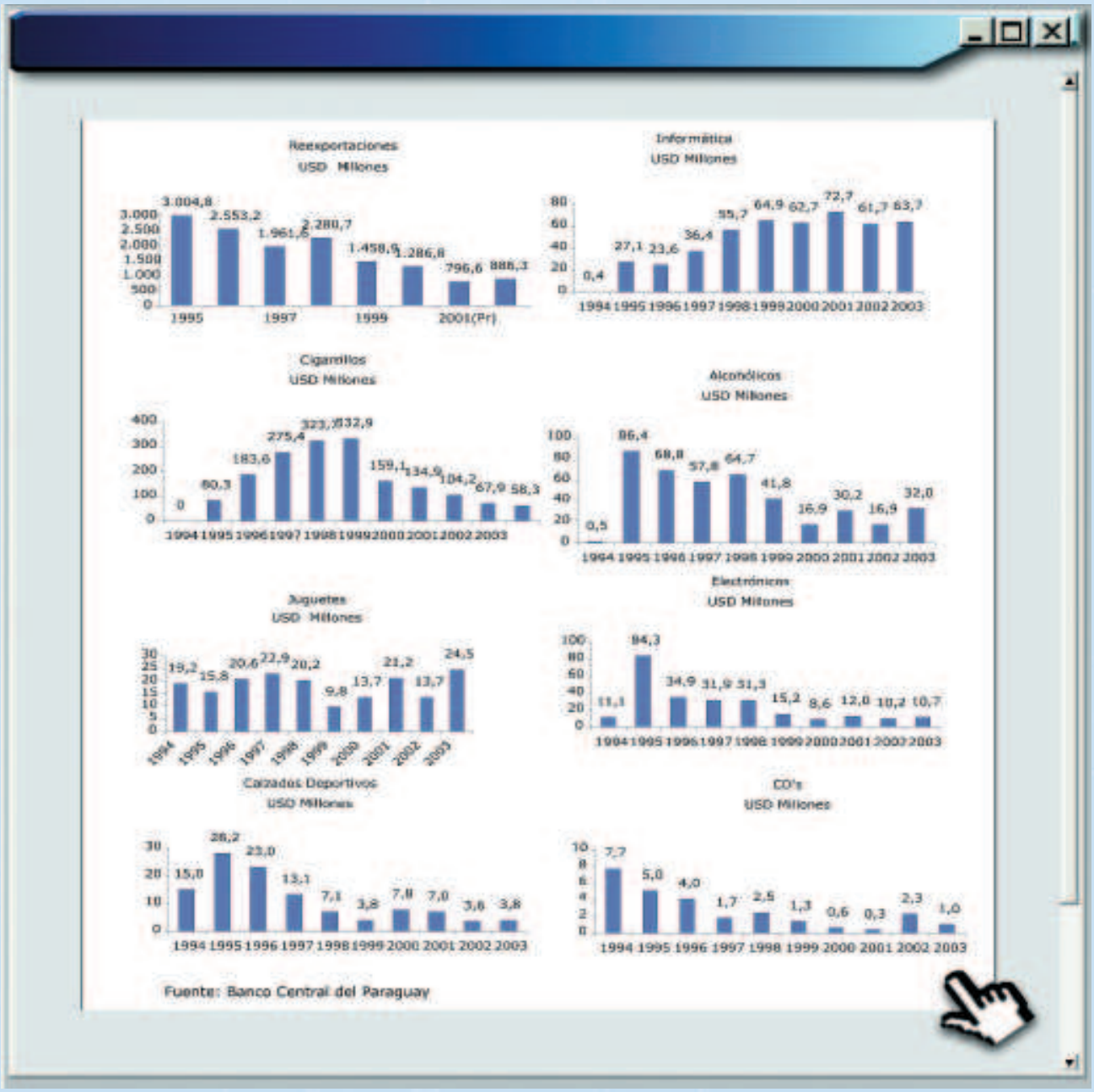
Una interpretación a esta aparente contradicción estadística es que los productos salen de los Estados Unidos con destino a Paraguay, pero son redireccionados al Brasil, legal o informalmente, antes de llegar al puerto de desembarque. Otra interpretación es que los productos llegan a Paraguay, pero que, debido a la creciente subvaluación, las estadísticas muestran una tendencia a la caída. En la práctica parece que se dan ambos casos.

Los empresarios del sector de informática señalan con frecuencia que en este sector existe una gran informalidad, pues más del 80% de su valor no está declarado. En un ambiente de negocios semejante, signado por el desorden y la corrupción, es comprensible que se observe un estancamiento del comercio de reexportaciones y que, como compensación, polos dinámicos de importación y comercialización similares a los existentes en Ciudad del Este, aunque, probablemente, con menores niveles de informalidad, hayan ido desarrollándose al interior de las grandes ciudades brasileñas y argentinas y que, como consecuencia, las mismas estén ganando competitividad frente a Ciudad del Este. Especialmente en el área de los BIT se han venido fortaleciendo en Brasil empresas similares a las de Ciudad del Este. Suelen citarse como causas de tal fenómeno las ventajas fiscales que ha creado la paulatina convergencia del arancel externo común desarrollada conforme a la agenda MERCOSUR. De hecho, se observa que tales ventajas también se basan en los altos niveles de informalidad imperante, informalidad que, según algunos, encontraría sus causas en la flexibilización de los mecanismos de importación y de los controles fiscales en el vecino país. Según publicaciones económicas, existen calles específicas y algunos barrios de São Paulo, por ejemplo la Galería Page, que han venido desarrollando vocaciones comerciales muy similares a las de Ciudad del Este[7] . Según las mismas fuentes, este auge del comercio semiformal o informal ha generado un aumento de los índices de informalidad en Brasil, que hoy se sitúan en un 40%, muy por encima de la media mundial de 32%.

[5] Cabe mencionar, que gran parte de los productos que vienen de Estados Unidos, son de origen asiático, reexportados a Paraguay por empresas establecidas en Miami.

[6] http://www.ustr.gov/ assets/Document_Library/Reports_Publications/ 2004/2004_National_Trade_Estimate/ 2004_NTE_Report/ asset_upload_file804_4789.pdf

[7] *Vid.* André Lahóz, "Uma Luz sobre o Brasil das sombras", en *Exame*, 9.7.2004. El artículo se basa en un estudio encarado por el McKinsey Global Institute sobre la economía informal de Brasil. Concluye diciendo que "[...] deve ter ficado claro que a evasao fiscal há muito deixou de se restringir a um punhado de vendedores ambulantes ou a algumas poucas sacoleiros que cruzam a fronteira do Paraguai".

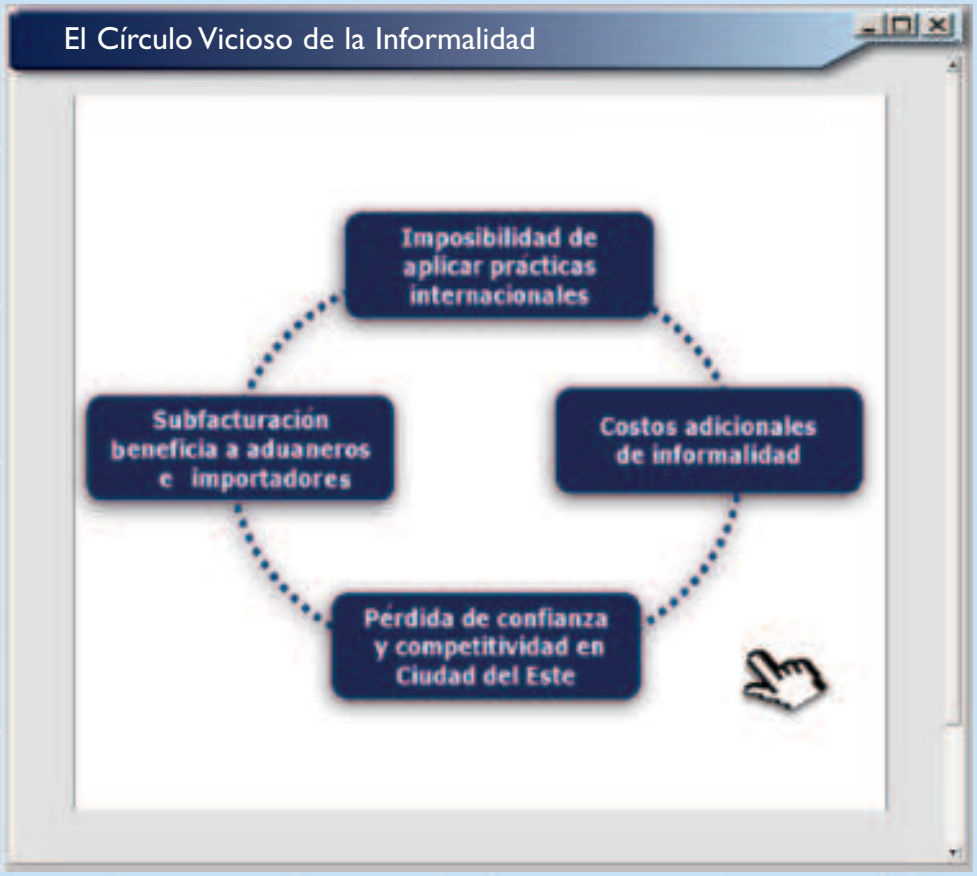


Actualmente existe una discusión acerca de si esta informalidad apuntala o, más bien, está socavando la competitividad. Según algunos estudios científicos, que coinciden con las opiniones de los empresarios paraguayos de Ciudad del Este, el fenómeno tiende a confirmar que los más favorecidos con la existencia de este modelo no están o no viven dentro de él, sino fuera del mismo.

En otras palabras, esto quiere decir que quienes realmente se favorecen con la corrupción no son los empresarios establecidos, sino los anónimos importadores, furtivos negociantes ajenos al ramo o los empresarios extranjeros y los funcionarios aduaneros, "socios" obligados de los comerciantes, y de toda una pléyade de funcionarios públicos asignados a tareas de fiscalización.

Cabe señalar, que el proceso de importación de productos en el marco del régimen de turismo es una de las áreas más grises de la economía paraguaya, según los empresarios entrevistados, área en el que poco se favorecen las empresas visibles de Ciudad del Este. Por ello, su actual posición consiste en manifestar su deseo de entablar un diálogo con el Gobierno para formalizar gradualmente el sector visible del comercio de Ciudad del Este y fortalecer su competitividad en la región. En este caso se da una situación particularmente extraña, pues el *importador* es legalmente el dueño de las mercaderías, pero no es el dueño de hecho. Por otro lado, el *comerciante* es el dueño de hecho, pero no es el dueño de derecho, ya que en gran porcentaje no pueden ni siquiera justificar lo que están vendiendo, a pesar de haberlo comprado y pagado. Normalmente, los importadores no son los comercios establecidos en el micro-centro de Ciudad del Este, sino empresas fantasmas operadas por los propios despachantes, que ofrecen intermediar las importaciones a través de éstas como parte de sus "servicios" a los comerciantes. Esto hace parte del esquema "contenedor afuera". Una vez hecha la importación con estas firmas fantasmas, transfieren la mercadería a sus legítimos dueños, los comerciantes.

Ante estos hechos, el comercio y la industria de BIT se ven obligados a repensar su estrategia con el fin de posicionarse competitivamente. Los empresarios están cada vez más convencidos de que la informalidad no les favorece, mientras que el sector público recauda cada vez menos bajo estas condiciones. En el caso paraguayo, se podría considerar que este último sector carece de una visión de mediano y largo plazo sobre medidas y políticas de desarrollo. La realidad se refleja en la aparición de un círculo vicioso que se inicia con la subfacturación, prosigue con la pérdida de competitividad y los crecientes costos adicionales y, finalmente, remata en la imposibilidad de entrar en la industria global, porque no se pueden aplicar prácticas internacionales en el sector (ver cuadro "El Círculo Vicioso de la Informalidad").



Anteriormente, el comercio se concentraba en rubros como cigarrillos, bebidas alcohólicas, calzados deportivos, relojes, juguetes, informática y electrónica, y generaba grandes volúmenes de transacciones de compraventa con márgenes bajos pero ganancias altas. Esto constituía, en esencia, la llamada *triangulación comercial*. En la actualidad, los principales rubros son cigarrillos, informática, discos compactos (cd's) y juguetes. En cigarrillos, informática y cd's predominan las transacciones de partes o componentes y la cadena de valor agregado ha generado una creciente necesidad de establecer un proceso industrial en Paraguay con el objeto de obtener mejores márgenes. Esto supone un cambio fundamental y puede decirse que este cambio, tan claramente percibido y sentido por los empresarios del sector de informática, basado en las nuevas tendencias de la globalización, constituye el inicio de una *triangulación productiva* que plantea la necesidad de que el Gobierno inicie una verdadera reforma del régimen de turismo y aplique, en forma constructiva, nuevos esquemas impositivos.

Uno de los impedimentos que se percibe de parte de los empresarios es que, principalmente, a nivel del Gobierno no existen políticas de promover actividades industriales de ensamblaje. Existen muchas quejas de que los funcionarios de los ministerios correspondientes, por desconfianza hacia los empresarios o por desconocimiento de la materia, no cooperan en declarar como "industria" a las actividades netamente ensambladoras. La visión industrial imperante en Paraguay es que no se considera como industrias a las ensambladoras, y por lo tanto, no se les quiere conceder el registro industrial, documento básico para que inicie su vida como una empresa industrial. Los empresarios de Ciudad del Este afirman que en sus contactos con el MIC, y especialmente o paradójicamente a nivel de la Subsecretaría de Industria, notaron un desconocimiento sobre la realidad de Ciudad del Este. En consecuencia, el Gobierno no tiene una propuesta para generar un marco más adecuado para permitir una mayor competitividad de las industrias que puedan surgir de las actuales actividades de reexportación. En este sentido, se debe dejar en claro, que cualquier intento de reconversión industrial de Ciudad del Este pasa primero e indefectiblemente por el ensamblaje de productos. Una vez que se pase este estadio, recuperando las inversiones iniciales, se pueden desarrollar otras inversiones que incorporan procesos más avanzados de transformación industrial.

5. El negocio de los BIT en Ciudad del Este

Este análisis está basado en entrevistas a consultores y empresarios del sector de informática de Ciudad del Este. Los datos obtenidos en las entrevistas pueden no coincidir con los que resultan de la lectura de las regulaciones aduaneras, pero reflejan la realidad interpretada por los propios actores y, por lo tanto, constituyen una referencia necesaria para entender las prácticas de negocios en Ciudad del Este y en Brasil.

Las computadoras que llevan componentes que pueden ser adquiridos según las alternativas existentes en Brasil o en Ciudad del Este forman el mayor mercado de los BIT. El mercado de kits completos para montar una unidad de computador, según los empresarios entrevistados, es de 300.000 unidades vendidas mensualmente en Brasil. Si bien Ciudad del Este provee a los 'sacoleiros' de aproximadamente 300.000 placas madres y 250.000 discos duros, solo se venden desde esta ciudad 60.000 procesadores, que son de mayor valor. Los comerciantes de Ciudad del Este suponen que la diferencia ingresa directamente al Brasil, por puertos como Santos o Paranaguá, por medio de importadores semiformales o informales que distribuyen los productos a los centros minoristas de informática localizados en determinadas calles de São Paulo, o a través de vendedores que utilizan canales similares a los *"sacoleiros"* del Paraguay[8].

Se dice con frecuencia que el modelo de reexportación ha dejado de funcionar, pero, cuando se afirma algo así, deben precisarse algunas cosas. Digamos, por ejemplo, que la estrategia de los empresarios de Ciudad del Este, consistente en importar para reexportar, dejó de ser rentable cuando los consumidores brasileños pudieron comprar productos similares ensamblados en las zonas francas de Brasil o cuando quienes querían comprar a precios y calidades comparables a aquellos a los que estaban acostumbrados a comprar en Ciudad del Este pudieron adquirirlos en negocios semiinformales o formales de electrónica e informática localizados en las diferentes ciudades de Brasil. Muchos de estos negocios se proveen de las industrias montadoras informales a las que hace referencia el estudio de IDC Brasil publicado por el diario brasileño Valor, el 29 de octubre del 2004, y que aparece detallado en página 24, llamada 12. Esa es la razón por la que ya no es negocio para el empresario de Ciudad del Este y por la que deja de serlo para el mismo Estado recaudador, pues actualmente la competencia está empujando a los empresarios a una creciente informalidad[9]. Veamos como funciona la misma en el caso de los BIT.

De acuerdo a la jerga aduanera característica del mercado informal, existen dos tipos de BIT. Se habla, en efecto, de informática de primera e informática de segunda. Se llama informática de primera a la constituida por mercaderías de menor volumen y mayor valor. La informática de segunda está compuesta por mercaderías de mayor volumen y menor valor. Los costos actuales de nacionalización informal de BIT en Paraguay representan, en el caso de los productos informáticos de primera, el 1,75%, aproximadamente, del valor real del producto. En el caso de la informática de segunda, se eleva hasta el 10,7% del valor real total. No obstante, los costos varían si el ingreso de las mercaderías se hace por vía terrestre o por vía aérea. En el primer caso,

[8] Existen declaraciones de empresarios de que por los aeropuertos brasileros ya se estilan los arreglos por "kilo" de los procesadores y memorias, o por "maletas", pero siempre bajo una unidad básica de precio por kilo.

[9] Y mucho más peligrosamente, a actividades llamadas "paralelas", cuyo lado más inocente es la venta de productos de 2da o 3ra calidad. Sigue a esta situación, la piratería.

el valor aproximado del contenedor se sitúa entre los USD 12.000 y los USD 14.000 (en el 2001 el costo era de USD 10.000). En estos valores se basan los despachos de importación, para llegar a un costo accesible a todos, incluidos los aduaneros e importadores, para seguir competitivos en el comercio de "reexportación". En el segundo caso, el costo aproximado es de USD 7,2 por kilo de mercadería "despachada", pero en este caso, no interesan los valores de lo que se está importando, y sí el peso sobre el cual se calculan análogamente los precios CIF de las mercaderías. En ambos casos, los precios de los despachos ya están "normatizados" para que el comercio pueda seguir competitivo. Los costos de nacionalización informal de la mercadería han disminuido considerablemente en el Brasil y son de, aproximadamente, USD 18 por kilo, costos que, siendo todavía más elevados que los de Ciudad del Este, están progresivamente equilibrándose con éstos, en especial si sumamos a los costos paraguayos el gasto de traslado de los contenedores desde la costa brasileña a Ciudad del Este, los gastos de viaje de los *"sacoleiros"* y los egresos extraordinarios por cobros compulsivos a los que se ven frecuentemente forzados estos últimos en su travesía de Ciudad del Este a São Paulo y otras ciudades brasileñas.

A estos valores se llega mediante un mecanismo mixto en el que concurren dos variables: a) la subvaluación de la mercadería ingresada por modificación tendenciosa de la partida arancelaria en la factura comercial fraguada para el efecto y ; b) la importación totalmente informal, sin factura comercial alguna. Los "precios" de nacionalización informal de los BIT resultan de las conveniencias "matemáticamente" calculadas y negociadas con relación al valor normal que debería ser desembolsado en el caso hipotético de que fuera aplicado el régimen de turismo a las clasificaciones arancelarias verdaderas: una primera parte va al Estado como aranceles e impuestos (sobre un valor subvaluado, para partidas arancelarias por lo general disfrazadas), una segunda parte va a funcionarios contralores de aduanas como "gastos administrativos especiales" (que, a su vez, se redistribuye entre distintos anillos de poder) y una tercera parte es el ahorro efectivo en aranceles e impuestos que queda para el importador informal.

Este modelo, en cierta forma, todavía permite algún grado de competitividad con respecto al importador informal brasileño. Los costos de distribución del canal de *"sacoleiros"* (aproximadamente, el 10% sobre el valor del producto), quienes compran en Ciudad del Este y hacen la entrega, por lo general a clientes revendedores minoristas del Brasil, encarecen la mercadería, haciéndola menos competitiva frente a los costos de nacionalización informal que se han venido desarrollando en Brasil.[10]

La importación informal de los BIT en Ciudad del Este, en el mismo origen del proceso de triangulación, desencadena irregularidades que profundizan la informalidad del negocio y encarecen aún más la mercadería, debido al incremento de los gastos operativos de la empresa informal. Esto significa pérdida de competitividad para el canal Ciudad del Este como componente del mercado proveedor de informática para el Brasil. Se multiplican las situaciones de rehenes mutuos entre los comerciantes y fiscales de los gobiernos central y local, con actitudes también frecuentemente informales, en una relación causal en la que crecen los gastos administrativos "especiales" para comprar "facilidades" ante las irregularidades que aparecen en las ventas y transferencias a proveedores (sospechas de lavado de dinero), empleo informal, patentes y otras inconsistencias derivadas. Estas situaciones se repiten ante las autoridades municipales, inspectores contables del Ministerio de Hacienda, Fiscalía, Policía Nacional, Departamento de Migraciones, etc. El resultado es una informalidad crónica con un efecto dominó.

[10] Un ejemplo podría ser el caso del procesador que pesa 100 gramos y vale aproximadamente USD 100. Su nacionalización informal en el Paraguay cuesta USD 0,70, lo que, sumado al costo del canal sacoleiro del 10 % sobre el valor del producto, antes del *mark up* de la tienda al detalle, asciende a un total de USD 110,70. Mientras que, en el caso de la importación informal en Brasil, el costo de USD 18 por kilo carga el producto con apenas USD 1,8 para el caso del procesador, también antes del *mark up* de la tienda al detalle.

El régimen de turismo fue creado para impulsar el turismo de compras, sector que desde hace años viene mermando en volumen e importancia, aunque aún representa una importante proporción de las actividades de comercio exterior de Paraguay y, por ende, de los ingresos impositivos. El sector privado piensa que es necesario transformar gradualmente un régimen que, si bien ha beneficiado durante años a un sector netamente comercial y triangulador, no favorece la producción. Esta percepción de los comerciantes, bastante llamativa por tratarse justamente de ellos (comerciantes!), se debe a que ven que el negocio se está acabando lenta e inexorablemente, y que la única manera de permanecer con algo en el tiempo, es aprovechar lo que todavía queda de Ciudad del Este como potencia comercial**,** y aprovechar ese empuje para desarrollar una actividad más permanente y estable, la industrial. La vigencia del régimen supone, además, menores recaudaciones para el fisco, tanto por las tasas menores como por el hecho de que muchos bienes incluidos en la lista no se vuelven a reexportar, sino que se comercializan en el mercado interno y dejan de pagar los tributos correspondientes. Además, el régimen carece de transparencia, por lo que se presta a manejos pocos claros en las oficinas aduaneras, como las prácticas de subvaloración.

Quienes operan en la reexportación de Ciudad del Este se ven obligados a realizar acciones que, en algunos casos, pueden ser calificadas de poco transparentes, pero, a su vez, ellos mismos resultan víctimas de sus propias prácticas. Según los empresarios consultados, la subvaloración favorece a todas las partes implicadas, tanto al importador, como al aduanero y hasta al propio Estado. Se ha vuelto, por ello, condición necesaria y requisito importante del negocio y, en estas condiciones, resulta muy difícil, cuando no imposible en determinadas circunstancias, realizar operaciones legales. Los comerciantes son "prisioneros del sistema", donde para cualquiera que quiera entrar al mercado de Ciudad del Este, obligadamente debe hacer lo mismo que hacen los demás, porque el "sistema aduanero" no le permite operar de otra forma. Dada la marcada diferencia entre el valor declarado en el momento de la importación y el valor de venta, que no se puede justificar, el importador o comerciante debe llegar a arreglos pocos claros con los fiscales del Ministerio de Hacienda. También es cierto que importan informalmente y que, por lo mismo, son con frecuencia "visitados" por personas de la Municipalidad, el Ministerio de Justicia y Trabajo, la Gobernación y otras oficinas de regulación pública. En este caso todos los documentos legales son pura ficción a la hora de vender, y llamativamente, no significan absolutamente nada para los comerciantes a la hora de ofrecer garantías. En este caso, el documento de control más importante es la Nota de Remisión o la Nota de Control de Stock, que es la que contiene el producto verdadero con su precio verdadero. Sobre estos documentos establecen sus verdaderos controles financieros.

Se piensa, por otro lado, que, si bien en épocas anteriores el régimen de turismo lograba mantener la competitividad del negocio de las importaciones de los productos de reexportación, actualmente ya no lo hace. Ello se debe a la merma de las actividades de reexportación, lo que implica una lógica reducción de volúmenes y márgenes. Se debe considerar que en los países limítrofes también se subvalora y que a ello hay que sumar los costos del traslado a Ciudad del Este *versus* la facilidad de comprar, por ejemplo, en São Paulo, ciudad en la que últimamente se ha desarrollado un espacio de comercio informal similar al de Ciudad del Este.

Un aspecto llamativo del comercio de Ciudad del Este, es que a pesar de su alta marginalización, es un mercado perfecto, donde las leyes de oferta y demanda imperan absolutamente, y los comerciantes operan con fabricantes de las principales marcas mundiales con líneas de créditos que llegan hasta 180 días. Cualquiera se preguntaría, como es que alguna empresa le puede dar crédito a otra empresa que ni siquiera vende legalmente sus productos. Obviamente existe un nivel de confianza y entendimiento que transpone todo el desorden atribuido a Ciudad del Este y a sus comerciantes, inclusive muy por encima de la percepción común de la gente y las propias autoridades del Gobierno. Esto es fácilmente comprobable en Ciudad del Este, donde diariamente se ven a visitadores de las principales marcas mundiales ofreciendo asistencia técni-

ca, promociones y cursos de capacitación a los vendedores, verdaderos especialistas capaces de competir con cualquier profesional a nivel mundial.

6. El negocio de los BIT en Brasil

Esta subsección se basa en publicaciones referentes al negocio de los BIT imperante en Ciudad del Este y en Brasil. El objetivo del análisis es determinar las estrategias brasileñas en el negocio de los BIT.

De acuerdo a un estudio sobre el mercado de computadores en Brasil, encomendado al IDC Brasil[11] por la Asociación Brasileña de la Industria Eléctrica y Electrónica (ABIEE), existe un acelerado crecimiento de la industria informal constituida por montadoras de computadoras a cuyos empresarios, dentro de Brasil, se conoce como *cloneiros*. Estas son empresas que montan computadoras "clones", como se llama a las computadoras genéricas, sin marca, con partes importadas informalmente por puertos brasileños o directamente de Paraguay. De acuerdo a este estudio, "Brasil se ha vuelto campeón del mundo en la venta de computadoras ilegales por primera vez, desplazando a China, que poseía este indeseado título. La expectativa es que el 74% de las computadoras de mesa vendidas en el Brasil tendrá algún tipo de procedencia dudosa, lo que incluye contrabando de componentes, evasión de impuestos y piratería de software. En China, país en el que la práctica viene disminuyendo, los ilegales representaron el 73% el año pasado"[12].

De acuerdo al mencionado estudio, existirían aproximadamente, 2,1 millones de discos duros entrando anualmente al Brasil para montar computadoras. De este total, cerca del 60% son contrabandeados, la mayoría a través de Paraguay (53%), desde su origen en Miami. Lo mismo ocurre con los demás componentes y con las partes denominadas periféricos (impresoras, scanner) con excepción de los monitores (informática de segunda en la clasificación del mercado paraguayo de Ciudad del Este), cuyo contrabando asciende a apenas el 1%. Este análisis es coincidente con lo expresado por los entrevistados en el presente estudio, que señalaron que los componentes de segunda, de mayor volumen y menor valor, no constituían la principal actividad en Ciudad del Este para su reexportación a Brasil, mientras que los de primera, de menor volumen y mayor valor, sí formaban parte de los productos que se reexportaban a ese país. Los comerciantes de Ciudad del Este se han convertido, pues, en proveedores de partes para industrias ensambladoras localizadas en el país vecino y han perdido la oportunidad de crear, en un marco de legalidad y con los incentivos fiscales adecuados, una industria nacional capaz de generar empleo y proporcionar recursos al Estado a través del pago de impuestos.

Según el mencionado estudio, los ensambladores informales del Brasil gastan relativamente poco para ingresar al país grandes cantidades de partes para sus montadoras. Este esquema informal de provisión de partes para montadoras en Brasil ha contribuido a abaratar los precios de las computadoras. Por ejemplo, una computadora de desempeño medio, fabricada por montadoras formales –por lo general grandes empresas de marcas reconocidas como Dell e Itautec– saldría alrededor de R$ 3.080, incluyendo las cargas tributarias de un 30% aproximado y el costo de los sistemas operacionales, mientras que la misma computadora, con idénticas prestaciones funcionales, proveída por montadoras informales, tendría un valor que no sobrepasaría R$ 1.829. La computadora informal resulta un 41% más barata que la computadora legal, lo que explica que el mercado informal de montadoras informáticas del Brasil haya venido ganando competitividad, con márgenes superiores al 40%, frente a las industrias formales del mismo país.

[11] La mayor empresa de investigaciones sobre el mercado de la informática y las telecomunicaciones del Brasil.

[12] Ver en el diario brasileño *Valor* del 29.10.2004 el artículo titulado «Brasil se convierte en Campeón del Mundo en venta de computadoras ilegales». El artículo de análisis hace referencia a que el IDC Brasil tuvo que recurrir a entrevistas a fabricantes *cloneiros*, integradores informales de partes, algunos de los cuales son empresas y otros, personas físicas que montan computadoras dentro del mercado informal.

El análisis que debemos hacer es el mismo que, probablemente, hicieron los responsables de tomar decisiones en materia de política industrial de Brasil, pero que, debido a diversos motivos, no se pudo hacer en Paraguay. Si esta competitividad de los montadores informales del Brasil es tal como se explica arriba, no debería sorprender a los competidores reexportadores paraguayos de Ciudad del Este el hecho de que, efectivamente, tal como sospechan algunos técnicos paraguayos del sector público, el art. 5 de la Decisión 33/03, haya sido una estrategia brasilera hecha a la medida de sus necesidades con el objetivo específico de formalizar a estos industriales informales cada vez más eficientes, lo que constituye una amenaza para Ciudad del Este, tal como se exponía más arriba (ver párrafo 2 de la página 10)[13].

Los fabricantes legales del Brasil han visto como su *market share* ha disminuido rápidamente por efecto de la competencia de los ilegales, hecho que los ha obligado a bajar sus márgenes de utilidades a niveles de subsistencia: entre el 2% y el 7%. A partir de 1996, de acuerdo al estudio mencionado *ut supra*, las marcas líderes, como IBM, DELL e incluso HP, que, sumadas, componen el mercado formal de marcas internacionales, redujeron su participación del 40% a apenas el 10%, en tanto que las firmas nacionales cayeron del 30% al 12%. La sumatoria de las grandes marcas internacionales y nacionales legales les da, apenas, un escaso 15,2% en el *market share* de las computadoras en Brasil, participación que, comparada con el 64,5% que tienen en los Estados Unidos las grandes marcas legales, muestra en toda su crudeza la eficiencia y la competitividad alcanzadas por la informalidad brasileña.

Los *cloneiros* informales del Brasil han incrementado su participación de mercado del 40%, hace 8 años, al 74%, en el 2004, mediante negocios pertenecientes a personas físicas que, actuando en forma clandestina o semiformal, montan en promedio 8,4 unidades de computadoras por mes, lo cual genera mucho empleo informal. Las mismas participan, inclusive, del 62% de las compras públicas del gobierno central en Brasilia y de gobiernos estaduales y municipales, a través de licitaciones, por medio de esquemas bien montados, dando a los mismos un matiz de formalidad perfectamente disfrazado.

Cabe mencionar, igualmente, que la PC más popular del Brasil, que fue presentada como un programa de inclusión digital por el gobierno del vecino país en octubre del 2004, se propone ofrecer al consumidor de baja renta computadoras a precios estimados en R$ 1.200, pagaderos en cómodas cuotas mensuales de R$ 50, para lo que, probablemente, el gobierno brasileño tendrá que negociar alianzas con montadoras o fabricantes formales o semiformales y hacer algunas concesiones como los estímulos derivados de la Decisión 33/03 del MERCOSUR.

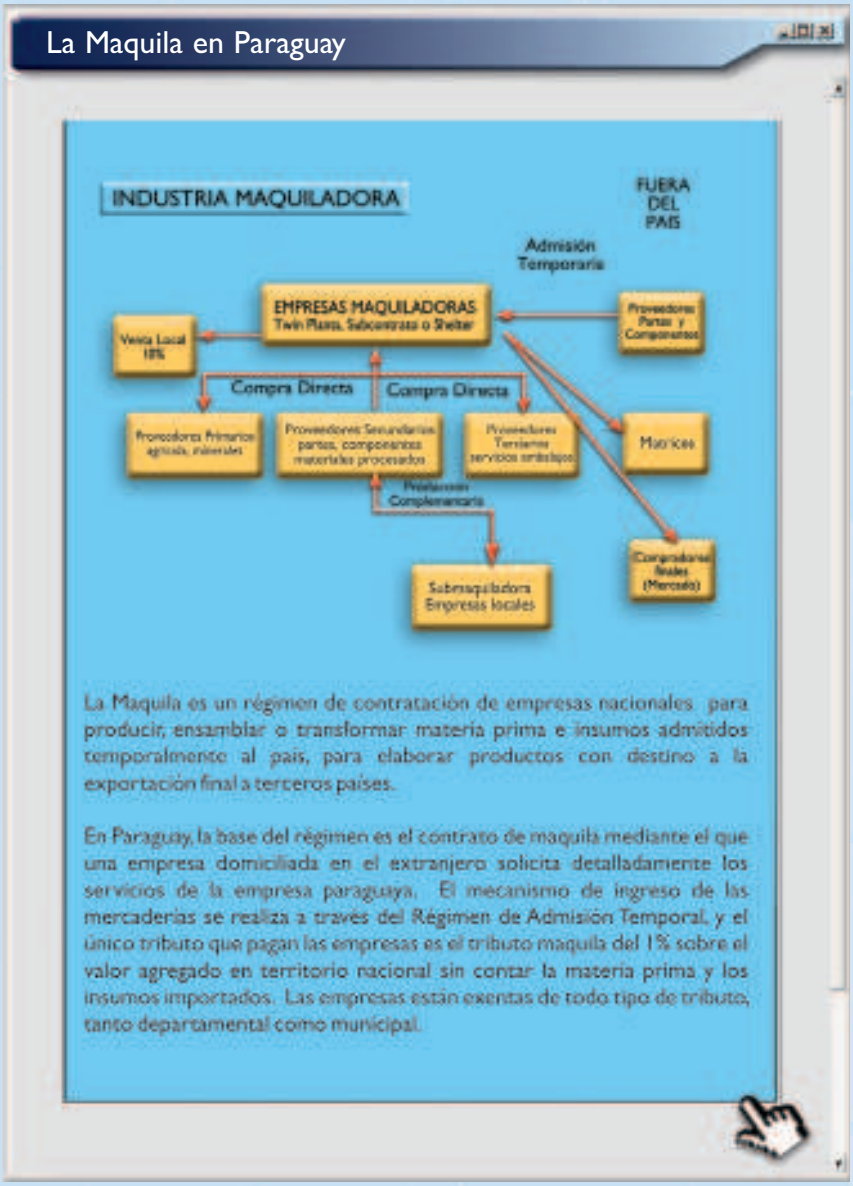
Existen algunos indicios de movimientos tácticos hechos por actores formales e informales de Brasil –e, incluso, del propio gobierno– que hacen suponer que se está aplicando en ese país la Decisión 33/03 del MERCOSUR en beneficio, casi exclusivamente, de los participantes del mercado brasileño. Todo ello hace más urgente que el Paraguay disponga de políticas públicas estratégicas para evitar que los comerciantes importadores o las montadoras pierdan protagonismo en el mercado brasileño.

[13] "[...] dicho artículo había sido concebido especialmente para beneficiar a la industria ensambladora de informática brasileña, que ya contaba con una gran capacidad instalada y podía proveer a todo el MERCOSUR. Dado que este beneficio se extiende hasta el 31 de diciembre de 2005, el tiempo era suficiente para que las ensambladoras del Brasil aprovechen el privilegio y aumenten su participación de mercado. En Paraguay, sin embargo, no existe una capacidad instalada para el ensamblaje lo suficientemente grande para que los beneficios del arancel cero puedan ser aprovechados en el lapso establecido."

7. Propuestas para producir BIT en Ciudad del Este

7.1 La alternativa del régimen de la maquila

La mayoría de las firmas multinacionales utiliza a terceras empresas proveedoras de servicios de manufactura en países con costos de producción más bajos para el ensamblaje de productos finales. Este sistema de negocios, conocido como subcontratación, u *outsourcing*, predomina en las compañías multinacionales de los BIT y las empresas ensambladoras que operan con las mismas, se han establecido en países como los de Centro América, en México y en Colombia. También existen experiencias exitosas en otros continentes, especialmente en Asia, donde el sistema se conoce bajo el nombre *supply chain management*.



Buscando establecer comparaciones, puede decirse que la mayoría de los países que atraen las subcontrataciones son aliados estratégicos de países con grandes mercados, tienen experiencia comercial, regímenes impositivos especiales y costos de producción más bajos. En el caso del Paraguay, existe una "alianza" comercial de hecho con el mercado brasileño, carente, empero, de un marco legal apropiado y aceptado por ambos países. También cabe mencionar la gran experiencia comercial presente en Ciudad del Este, donde existen regímenes impositivos especiales como los de la zona franca y la maquila, así como costos más bajos de producción que en el resto del MERCOSUR. Aquí existirían, por lo tanto, condiciones para el *outsourcing* y el ensamblaje de productos de empresas multinacionales de BIT una vez que Brasil y Paraguay negocien un marco legal de operación y éste sea aceptado por las comunidades de empresarios de ambos países. Hoy el mercado internacional pertenece a las grandes marcas y las empresas ensambladoras que proveen servicios de manufactura del tipo *outsourcing* compiten en la manufactura de grandes volúmenes, con calidad de marca mundial. En el MERCOSUR, Paraguay tiene muy buenas condiciones para atraer ese tipo de inversiones, que pueden generar valor agregado, empleos y transferencia de tecnología. Por ejemplo, una empresa como la Flextronics Ltd. es conocida por su liderazgo en el *outsourcing* y es hoy la mayor ensambladora del mundo con fábricas en la Republica Checa, Polonia, República Popular China y Brasil. La empresa emplea 4.000 personas y factura 14,5 billones de dólares anuales ensamblando aparatos de telefonía móvil para Sony, Ericcson, Nokia, Cisco Communications y Motorola. También está incursionando en el ensamblaje de productos médico-hospitalarios.

Flextronics utiliza un modelo de producción que puede ser representado por un triángulo isósceles en cuya base se encuentran los proveedores internacionales de partes y componentes, cotizados a diario para los contratos de fabricación, y por cuya punta salen los productos ya terminados. La modalidad comercial y logística utilizada por esta empresa se inserta perfectamente en las modalidades de procesamiento en las zonas francas que posee el Paraguay o en la modalidad de maquila por subcontrato, que también existe en el país. Ambas formas podrían complementarse para convertir al Paraguay en una plataforma de exportaciones. Para esto, el Gobierno debe dar señales de cambio, pues las empresas multinacionales saben lo que ocurre en Paraguay, y solo van a tener confianza cuando existan reglas claras y permanentes para la inversión a nivel industrial.

Aunque en Ciudad del Este existen indicios de cambios que parecen orientarse hacia este tipo de negocios en los que predominan los componentes y la cadena de valores en reemplazo de la tradicional triangulación, debemos reconocer que aún no se puede hablar de un cambio de la tradicional triangulación. El éxito de las reformas que Paraguay habría buscado con la Ley de la Maquila y la Ley de Zonas Francas tendría que verse reflejado en una nueva industria, visible y perceptible para todos. Desde 1995, la importación de productos finales para la triangulación comercial, que constituía la modalidad imperante, se ha ido orientado hacia la importación de partes y componentes de los principales rubros para, después, venderlos a Brasil, donde se ensamblan en los productos finales. Ciudad del Este se ha convertido en una importante proveedora de partes, componentes y servicios.

El principal problema del régimen de la Maquila es que aún no ha acabado de imponerse y ya el mercado paraguayo ha abandonado el tradicional modelo de la triangulación comercial. El régimen de Maquila no se ha impuesto porque, como demuestra la experiencia reciente, el mercado brasileño -y, de manera especial, los reguladores y responsables de la política industrial de Brasil-, no se siente atraído por la figura de la maquila. Ello hace que persista en la actualidad un tiempo de transición en el que lo nuevo aún está naciendo y lo viejo no termina de morir. Una explicación de esta contradicción es que el mercado brasileño y sus autoridades no encuentran una salida para integrar económicamente, en un modelo alternativo de producción y comercialización, a los miles de "compristas", que son los que en realidad mueven la economía de la triangulación comercial. Los "compristas" son brasileños y ejercen una presión para lograr, al menos, el mantenimiento de sus derechos.

En este sentido, es curioso que, de un lado, los "compristas" logren incorporar componentes informáticos por millones de dólares al mercado industrial brasileño -ya no venden solo a consumidores finales, sino sobre todo a consumidores industriales- mientras que, de otro, empresas que operan bajo el régimen de maquila en Paraguay, no logran pasar las barreras comerciales o para-arancelarias con las que tropieza en Brasil.

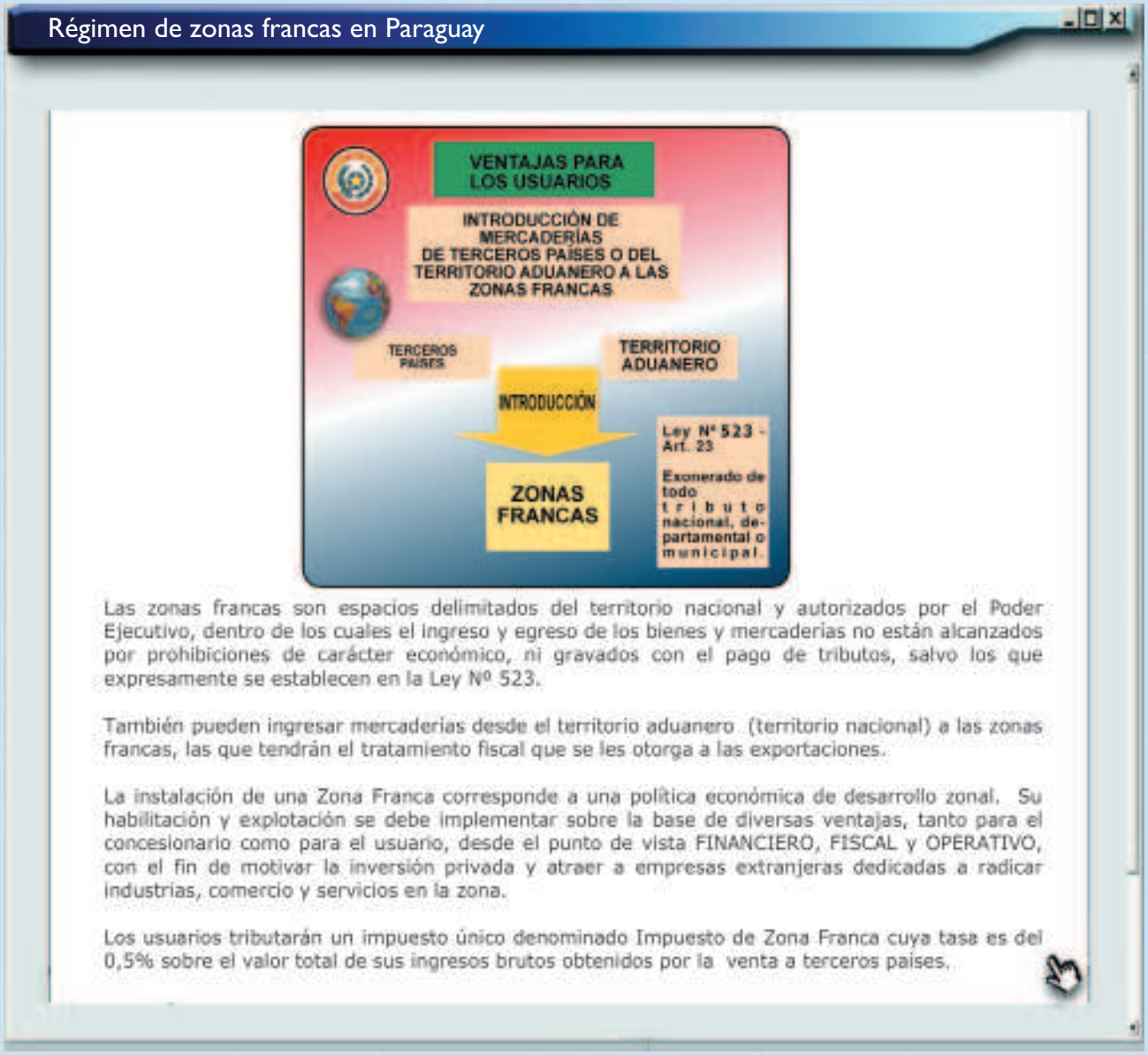
Estas razones hacen que los empresarios de los BIT en Ciudad del Este no se sientan atraídos por el régimen de la maquila y que prefieran mantener su condición de proveedores de componentes para los ensambladores informales de Brasil. La maquila aún no es un negocio en Paraguay. Aquí cabe preguntarse por qué no lo es, cuando el impuesto en este régimen es mucho más bajo que en el régimen de turismo. Las diferencias son realmente importantes: aproximadamente, el 1% de gravación impositiva en régimen maquila frente a unos 7,5% en régimen de turismo. La respuesta a esta pregunta, basada en las entrevistas a los empresarios, es que, de un lado, la triangulación es el único régimen que sobrevive en la zona y, de otro, la informalidad reinante en el negocio de los BIT en Ciudad del Este hace que no puedan operar con empresas ensambladoras. Por ejemplo, una empresa comercial de BIT de Ciudad del Este podría subcontratar parte de sus componentes mayores (módulos) a otra empresa que importe los componentes menores, los ensamble en Ciudad del Este y venda los mismos a la mencionada empresa comercial. Para que este modelo funcione, debe ser superada la barrera de la informalidad, pues los componentes se importan con un alto grado de subfacturación que luego hace difícil "blanquear" el negocio a lo largo de la cadena de valor. Pero aun cuando esta barrera sea superada, existen otros impedimentos.

Cuando una empresa decida establecerse como maquiladora "interna" para el mercado reexportador o triangulador de Ciudad del Este, siempre encuentra trabas para hacerlo. El régimen de la maquila no fue pensado y propuesto para estos casos, sino para los casos de exportaciones genuinas. Estas exportaciones deben pasar todos los controles fiscales de Brasil, por el control integrado existente entre las Aduanas, y las exigencias de la Aduana paraguaya, que hacen casi imposible cualquier fraude. En otras palabras, este régimen no fue diseñado para el caso de las exportaciones a través de "compristas". Para poder producir BIT en Ciudad del Este bajo el régimen de la Maquila es necesario que las Aduanas acepten un régimen de pacotilla, que permita exportar pequeñas cantidades de bienes maquilados y estocados en los comercios de Ciudad del Este. Una reforma de este tipo, requiere la elaboración de nuevos procedimientos, a ser desarrollados por especialistas tributarios en la materia.[14] Finalmente, estas industrias deberían competir en pie de igualdad con las empresas instaladas en las zonas de producción franca de Brasil, como las de Manaos y otras. De lo contrario, si las empresas paraguayas no pudieran competir con estas empresas brasileñas, debido a las barreras y las diferencias arancelarias, no tendrían sentido todas estas reformas.

[14] En general, la figura de maquiladoras que proveen a otras maquiladoras, quienes finalmente exportan sus productos, aun no ha sido desarrollado en Paraguay, pero se esta buscando incorporar a través de una figura llamada "exportaciones virtuales".

7.2 La alternativa del régimen de zonas francas

Las zonas francas también podrían convertirse en una alternativa al régimen de turismo. Si se piensa en la zona franca como una opción, se debe considerar que en las zonas francas, en general, los productos pagan impuestos al abandonar el área y no al ingresar a ella. Esto supone un gran cambio frente al actual régimen de turismo. Según las opiniones vertidas por empresarios y consultores de Ciudad del Este, las zonas francas podrían ser una opción para trasparentar el comercio mediante el estricto control (sectores público y privado) de los movimientos comerciales dentro de las mismas y para, con ello, demostrar que se trata de una alternativa válida para continuar en forma legal el comercio de reexportación. Al abandonar la zona franca pueden aplicarse con más facilidad las reglas aduaneras (usando, por ejemplo, el sistema Sofía y despachando



cantidades menores de productos a ser comercializados en el día en los negocios del microcentro) que al entrar en contenedores a la aduana principal de Ciudad del Este.

De esta forma, se podrían utilizar las zonas francas en todo su potencial y facilitar la formalización del negocio de BIT de Ciudad del Este, lo que permitiría establecer una logística más apropiada del tipo *just-in-time*. En la actualidad no ocurre esto. La situación presente de las zonas francas se caracteriza por la existencia de unos espacios que hasta ahora los actores económicos y el propio Gobierno no han aprovechado para tratar de convertirlos en polos de desarrollo. En Paraguay las zonas francas apenas son utilizadas como recintos aduaneros y portuarios similares a cualquier otro punto de ingreso de mercaderías al territorio nacional.

El criterio dominante en todo el mundo es, en la actualidad, convertir las zonas francas en instrumentos de diversificación y potenciación de la producción mediante la instalación de firmas que otorguen valor agregado a los productos, inversiones que estimulen la generación de nuevos puestos de trabajo, aumento de las exportaciones e ingreso de divisas. De acuerdo a la legislación vigente en Paraguay, las zonas francas otorgan una serie de beneficios a los usuarios, como el internamiento de bienes destinados a su intermediación sin ningún tipo de transformación o modificación, incluyendo almacenaje, selección, clasificación, manipulación y mezcla de mercaderías o de materias primas. En cuanto a las actividades industriales, la legislación vigente ofrece la posibilidad de fabricación de bienes destinados a la exportación mediante el proceso de transformación de materias primas y de productos semielaborados de origen nacional o importado, incluyendo aquellos que, por sus características, son calificados de ensamblaje. En principio, las zonas francas fueron creadas en nuestro país para buscar desarrollar un centro de negocios y de promoción industrial y logística del MERCOSUR. Así mismo, se pensó en la necesidad de transparentar las operaciones de comercio exterior a través de la corresponsabilidad del sector privado y del Estado. Otro de sus objetivos fundamentales fue generar condiciones que evitaran el contrabando, la piratería y el lavado de dinero y, al mismo tiempo, propiciaran mayor agilidad en las operaciones de comercio exterior mediante la simplificación de las operaciones aduaneras, entre otras cosas.

La importancia que reviste el decreto es que permite mantener la competitividad de estos bienes con relación a los comercializados en Brasil, tanto importados como producidos ahí. Por ejemplo, la empresa estadounidense Dell ha solicitado al gobierno brasileño la concesión de exenciones fiscales del 0 %, válida por un período de tres años, para la importación de partes, piezas y componentes. En contrapartida, la empresa pretende invertir en una nueva planta en Brasil.[15]

Esta exención es necesaria para competir con el "importabando", que son las partes, piezas y software ilegales ingresados al país a través del contrabando y que se convierten en componentes de las computadoras vendidas legalmente en el país. Estas últimas representan el 70% de las ventas de las computadoras personales en ese país, según estimaciones de los empresarios entrevistados.

A modo de ejemplo, una empresa del sector informático ideó un proyecto de inversión que consideraba la internación en la Zona Franca de una ensambladora de monitores para computadoras. El proceso debía consistir en la importación de monitores usados para ser desarmados, reparados o reacondicionados y vueltos a montar. Una vez realizado el proceso, se obtendría un monitor con la marca propia de la empresa, registrada en Paraguay. El mercado de destino sería el interno, principalmente Ciudad del Este, desde donde serían reexportados a Brasil y Argentina por el canal de comercialización propio de esa ciudad. Se estimaba

[15] João Luiz Rosa, "Dell propoe imposto zero para investir", en *Valor Económico*, 4.5.2004, edición n° 1002, São Paulo.

una producción inicial de 7.000 monitores mensuales con una proyección de 20.000. En cuanto a la ocupación de la mano de obra, se había previsto, inicialmente, la contratación de 73 funcionarios y se esperaba alcanzar la cifra de 245, de los que el 90% correspondería al área de producción. También se esperaba privilegiar la mano de obra nacional. La inversión prevista para la etapa inicial (infraestructura física y capital operativo) alcanzaba los USD 1.200.000 con una proyección de USD 2.200.000 en la fase final del proyecto. La empresa contaba con un horizonte temporal de 50 meses para cumplir lo proyectado y consideraba que, dadas las condiciones del mercado y la voluntad manifiesta del Gobierno de transparentar la actividad comercial de Ciudad del Este, tal proyecto era factible. Para que el proyecto fuera realmente factible, lo único que la empresa necesitaba era la reglamentación de la Decisión 33/03. Empero, surgieron discusiones sobre si se debían colocar los monitores al 0% o al 2%. Finalmente, se decidió otorgar el 2% a una amplia lista de BIT con independencia de si las empresas generaban o no algún valor agregado o de si solo importaban para reexportar. En conclusión, el proyecto de inversión no pudo concretarse sino en una proporción muy pequeña y la empresa comenzó a reciclar monitores en una pequeña planta situada en la Zona Franca.

Es probable que los empresarios del sector de BIT no supieran convencer al Gobierno. Subsiste una desconfianza hacia este sector de Ciudad del Este, desconfianza que se funda en el supuesto de que sus directivos puedan hallarse involucrados en actividades no muy transparentes. Por esta razón, pese a las diversas entrevistas mantenidas con las autoridades gubernamentales, en las que se argumentó que no solo el fisco ganaría al aplicar el arancel de 0% a ciertos BIT considerados como insumos para una inversión, sino que también se aprovecharía esta oportunidad para cambiar la estructura económica de Ciudad del Este, no se obtuvo el éxito esperado.

El Gobierno mantenía una duda sobre el artículo 5° de la Decisión 33/03, que beneficia a los cuatro socios, referente al arancel del 0% para una lista especial de ítems para los BIT. Se pensó que este artículo fue patrocinado especialmente por Brasil para beneficiar a su industria ensambladora de informática, la que, con la gran capacidad instalada con que cuenta, podría proveer a todo el MERCOSUR. Dado que este beneficio se extiende hasta el 31 de diciembre de 2005, el tiempo sería suficiente para que las ensambladoras del Brasil lo aprovecharan y coparan el mercado. En Paraguay, por el contrario, no existe una capacidad instalada suficiente para que en el periodo establecido se pueda aprovechar ese beneficio.

Por último, el Gobierno argumentaba que los BIT ya estaban convergiendo hacia el 14% para el 2006, con un IVA y un impuesto a la renta diferenciados por el régimen de turismo, y que, pese a ello, las reexportaciones al Brasil seguían siendo competitivas. Los funcionarios gubernamentales se preguntaban, por lo mismo, si, bajando el arancel al 2%, eran necesarios un arancel 0% con un IVA y un impuesto a la renta diferenciados para seguir siendo competitivos. Además, la inversión de la empresa sería de solo USD 1 millón, por lo que semejante proyecto, más que representar beneficios para el país, podía llegar a suponer posibles pérdidas para el Estado. En el caso de esta empresa, hubo un craso error de apreciación, pues la empresa en cuestión que se estaba instalando en Zona Franca, se dedicaría solo a un rubro de los tantos que existen en informática, monitores CRT, y se tomó esto como argumento principal para solicitar el arancel de 0 %. Nada más errado, pues solo se trataba de uno de tantos rubros que se podrían generar. Eso sí, fue el primero en animarse a hacer algo. Los demás podrían haberlo seguido, en caso que tuviese éxito.

La CCTI de Ciudad del Este fue creada para desarrollar relaciones entre las empresas, la comunidad y las entidades gubernamentales y no gubernamentales de la región multicultural del Alto Paraná, fronterizas con Argentina y Brasil. Actualmente sus miembros se hallan desarrollando un proyecto denominado "Paraguay é Legal", que, financiado por la Cámara, cuenta con el apoyo de la Gobernación del Alto Paraná y la Municipalidad de Ciudad del Este. Mediante este proyecto se busca mejorar la imagen de Ciudad del Este como un centro de compras seguro y legal, así como promocionar el turismo e integrar a las demás localidades del departamento del Alto Paraná en la región multinacional.

La propuesta de los empresarios entrevistados, la de los miembros de la CCTI y la de los clientes de Paraguay Vende se resume en los siguientes puntos:

- El régimen de turismo debe ser sustituido por un régimen que proporcione mayor claridad y transparencia a las importaciones de informática. En ese sentido, manifestaron que los miembros de la Cámara son, a su vez, víctimas del sistema, pues trabajar en forma legal con el régimen de turismo es prácticamente imposible.

- La implementación de la Decisión 33/03 y la canalización de las importaciones por la zona franca para dar transparencia a las operaciones les permitirán seguir siendo competitivos frente a Brasil y Argentina, principales compradores de BIT. En la actualidad, dichos países están recibiendo estos productos directamente de China y Estados Unidos, además de Paraguay. Otro de los objetivos tenidos en cuenta al canalizar las importaciones a través de las zonas francas, además de la aplicación correcta de la reglamentación, es lograr mayor valor agregado a los productos importados.

- El decreto que reglamente la Decisión 33/03 del MERCOSUR deberá contemplar la exigencia de incrementar el valor agregado de los BIT que se acojan a los beneficios de la resolución. La correcta aplicación de la reglamentación con el cobro efectivo del arancel del 0% o del 2% más los tributos internos ajustados a la legislación vigente permitirá mantener la competitividad de los BIT para ser vendidos al Brasil.

- El objetivo que se persigue es sustituir el actual régimen de turismo por un marco legal más transparente que permita recaudar lo mismo o, incluso, más de que lo que actualmente se recauda. No existe hasta ahora un marco jurídico legal que permita sustituir el régimen de turismo y, aunque se está estudiando en el Parlamento Nacional, lo avanzado se halla todavía en una etapa embrionaria.

- Se podría plantear la reconversión del sector de reexportaciones, permitiendo la formalización de empresas y actividades, reduciendo los costos de transacción del sector y creando incentivos para un incremento del valor agregado de algunas actividades conexas. Esto permitiría aprovechar todo el potencial comercial de Ciudad del Este, su *know how* operativo y logístico y su potencial como centro de productos importados de calidad y fama.

- Según los empresarios entrevistados, una de las vías más adecuadas para transparentar el comercio y lograr una producción con mayor valor agregado podría consistir en el uso efectivo de los instrumentos ya existentes en la legislación, como la Ley de Maquila y la Ley de Zonas Francas.

- Señalan, además, que se debería considerar la estratégica ubicación de Ciudad del Este, la que, sumada a su estructura comercial, convierte a la ciudad en un potencial centro internacional de cargas que no debe ser desaprovechado.

7.3 La alternativa del centro de cargas

Coincidiendo con el planteamiento del sector empresarial, ya existen propuestas presentadas por expertos en transporte internacional sobre cómo acompañar un proyecto de industrialización en Ciudad del Este con el desarrollo de una terminal de carga aeroportuaria en la zona[16]. Analizando los datos y facilidades del

[16] US Department of Commerce, "ProParaguay, Air Cargo Feasibility Study", Woolpert International, Inc., July 1996.

transporte aéreo de Paraguay, un equipo de consultores internacionales desarrolló un plan para explotar una terminal de carga aeroportuaria para la distribución local y el establecimiento de una terminal regional equivalente a un complejo de interconexiones de transporte aéreo. El argumento contenido en el estudio es el que a continuación se desarrolla.

Gracias a su posición geográfica, el bajo costo y la facilidad de entrenamiento de su mano de obra, la competitiva estructura impositiva interna y el creciente acceso al capital externo, Paraguay tiene una ventaja sobre el resto de los países del MERCOSUR. El propio MERCOSUR constituye un formidable mercado para los BIT y Ciudad del Este es todavía una opción que se puede tornar competitiva para desarrollar una industria de ensamblaje, especialmente si se toma en cuenta la posibilidad de explotar una terminal de carga en el Aeropuerto Guaraní.

Un *hub*, o complejo de carga aérea, puede reforzar sensiblemente el significado económico de Paraguay en la región y en el mundo. El mencionado complejo es factible en términos logísticos y de negocios en el Aeropuerto Guaraní. Actualmente, del total de la carga aérea que ingresa al Aeropuerto de Asunción, el 80% tiene como destino el Este. El Aeropuerto Internacional Guaraní es el mejor situado geográficamente y Ciudad del Este ya acapara el grueso de la carga aérea que entra a Paraguay. Además, el aeropuerto tiene suficiente terreno a su disposición para expandirse en caso de que se presentara un incremento de la demanda del tráfico aéreo. Ciudad del Este está situada a una distancia que le permite acceder con gran facilidad y en poquísimo tiempo a la mayor parte de los negocios de exportación. Un complejo de carga aérea en el Aeropuerto Guaraní reduciría, en consecuencia, el actual costo de carga aérea al permitir el arribo directo de los contenedores a su destino final y haría posible que el Aeropuerto Silvio Petirossi mejorara sus condiciones para desarrollarse como terminal de pasajeros.

Debido a que el volumen de carga ha aumentado en la región, se ha hecho un uso exagerado de las instalaciones con que cuenta el aeropuerto de Asunción, lo que dificulta el procesamiento eficiente de las cargas en aeropuertos como el de Ciudad del Este. Si se implementara un centro de cargas, sería esencial aplicar un sistema de ahorro del tiempo en procesamiento de carga, de reducción de costos, con un software que promoviera logísticas eficientes, actualmente disponible en todos los grandes centros de carga del mundo. Financieramente, sería ideal que este proyecto fuera financiado y administrado por un grupo de inversionistas privados bajo un régimen de concesión. El Gobierno tiene necesidades más urgentes y, probablemente, se verá obligado a asignar recursos a otros sectores.

Según el mencionado estudio de Woolpert International, la empresa, o el grupo, que desarrolle el proyecto de instalaciones de carga aérea debería contar con una concesión de 40 años hecha por la DINAC (Dirección General de Aeronáutica Civil), pagando 10% del ingreso bruto como una tasa por la concesión y USD 6 por metro cuadrado. Además, el mismo grupo, o empresa, tendría que realizar las inversiones requeridas para el desarrollo del centro de carga aérea. Al final de la concesión, la DINAC podría, bien renovar la concesión, bien mantener la infraestructura. Podrían, igualmente, otorgarse incentivos fiscales: 95% de exoneración impositiva por 10 años y entrada libre de impuestos para equipos y maquinaria durante la construcción. Los aviones de carga aérea que funcionen en el centro podrían acceder a combustible libre de impuestos.

El mencionado estudio indica que la capacidad adecuada ha sido obtenida analizando la demanda. El diseño rentable se ha hecho para asegurar la buena calidad y el bajo costo**,** y el proceso de etapas eficientes es un plan para crecer e incrementar gradualmente la infraestructura y reducir la necesidad del capital requerido. Se considera que para el futuro desarrollo del sector de carga aérea del Paraguay lo óptimo sería instalar el centro cerca de Ciudad del Este. Debido a su tasa interna de retorno del 25%, el US Department of Commerce recomendaba empezar a construirlo inmediatamente en el año 1996.

8. La estimación del impacto fiscal

Los objetivos específicos de este análisis apuntan a demostrar que es posible formalizar gradualmente las empresas del sector BIT y seguir manteniendo la competitividad del negocio frente a los competidores informales de Brasil. Por ello se considera conveniente aplicar un arancel del 0% basado en la Decisión 33/03 del MERCOSUR referente a los BIT como forma de transparentar su comercio en Ciudad del Este y lograr un incremento en las recaudaciones tributarias, propiciando, al mismo tiempo, un mejor clima para las inversiones y la consecuente generación de empleos.

Para lograr dichos objetivos, el arancel del 0% debería ir acompañado de unos impuestos internos inferiores a los existentes en el actual régimen de turismo, de tal forma que se llegue a un tasa efectiva de un 3%, como máximo, "sobre el valor real de las mercaderías importadas". Este es el nivel aproximado en el que se sitúa actualmente la suma de costos de nacionalización semiformal e informal**,** que pagan los importadores que se mueven dentro de este tipo de esquema.

Debido a las singularidades que usualmente presenta el ambiente de negocios en Ciudad del Este, caracterizado por la informalidad generalizada, la desconfianza y la falta de transparencia, los investigadores tuvieron que enfrentar dificultades para obtener información. Durante la semana en la que se realizó el trabajo de campo, por ejemplo, existía una situación muy tensa creada por las sucesivas intervenciones de fiscalización de productos falsificados y lavado de dinero, lo que dio lugar a que aparecieran una actitud defensiva en los entrevistados y un clima de escasa apertura y colaboración con los entrevistadores.

Para lograr sensibilizar a los empresarios, se habían realizado visitas explicativas con anterioridad al inicio del trabajo de campo. También se les había entregado una nota de confidencialidad en la que se aclaraban los propósitos del trabajo y de Paraguay Vende. No obstante, ninguna de las iniciativas mencionadas obtuvo los resultados esperados. Se mantuvo una situación de desconfianza con limitada apertura ante determinados temas.

Pese a ello, las entrevistas en profundidad realizadas y los datos a los que se ha tenido acceso, que representan casi el 70% de los empresarios del total de quienes trabajan con BIT importados y vendidos en Ciudad del Este, se consideran suficientes para tener una aceptable aproximación a una realidad que, hasta ese momento, era escasamente conocida.

8.1 Estimación del valor de facturación de BIT en Ciudad del Este

En el Cuadro 1, se presenta el promedio de ventas mensuales de 23 productos de bienes informáticos (BI) en Ciudad del Este. La información se apoya en datos del historial de ventas de las mayores empresas de informática de esta ciudad, agrupadas en la Cámara de Comercio de Tecnología de la Información de Ciudad del Este (CCTI). El reducido número de productos se debe a la enorme dificultad para obtener la información, ya que usualmente las empresas no tienen un registro sistemático de las ventas mensuales. Teniendo en cuenta que el mayor volumen de estos productos se comercializa al reexportarlo, no se cuenta con cifras oficiales, simplemente porque no existen registros contables formales tanto de compra/importación o de venta de estos productos. Si consideramos, no obstante, la alta representatividad de las empresas seleccionadas, con una participación aproximada del 70% en el mercado de bienes informáticos y de telecomunicaciones, la información aquí presentada será de gran utilidad para los objetivos del estudio.

Los datos se refieren al promedio mensual de ventas. Estos productos siguen el ritmo cíclico de los negocios en la frontera, por lo que puede suponerse que el comercio de estos productos posiblemente se incrementa en los últimos meses del año (octubre, noviembre y diciembre). El ciclo de negocios está también condicionado por las trabas impuestas por el gobierno brasileño, que impone controles más o menos rigurosos, según la marcha de su propia política interna y el flujo de "compristas" hacia Ciudad del Este.[17] Un dato interesante que se desprende del Cuadro 1 es que en la estructura de ventas predominan los productos con bajo precio y mucho volumen de ventas, lo que marca un elemento de la nueva tendencia en el comercio de BIT en Ciudad del Este.

Cuadro 1 - Promedio de Ventas Mensuales en Ciudad del Este (*)

	Productos	(A) Ventas Unidades	(B) Precio Prom. (USD)	(C=A*B) VentaTotal (USD)
1	Baterías para Notebook	500	70	35.000
2	Cartucho para Impresora	37.000	23	851.000
3	Lector y Grabador de CD ROM	215.000	21	4.407.500
4	CPU	90.000	92	8.280.000
5	Gabinete	35.000	20	700.000
6	Disco Duro p/ pc y notebook	140.000	75	10.430.000
7	HUB	30.000	12	360.000
8	Impresora	25.000	47	1.175.000
9	Placa Madre	250.000	55	13.750.000
10	Memorias	105.000	31	3.202.500
11	Placa Fax MODEM	110.000	6	660.000
12	Monitores	6.500	188	1.218.750
13	Mouse	90.000	2	180.000
14	Notebook	7.000	804	5.628.000
15	PALM TOP	1.200	200	240.000
16	Placa de Red	90.000	3	270.000
17	Scanner	2.500	45	112.500
18	Placa de Sonido	11.000	10	110.000
19	Speaker	23.000	4	92.000
20	Teclado	45.000	4	180.000
21	Tonner	2.000	45	90.000
22	Placa de Video	70.000	53	3.710.000
23	Drive 1.44 Floppy	300.000	6	1.800.000
	TOTAL			57.482.250

Fuente: Estimación en base a información de empresas de informática de Ciudad del Este. La misma fue obtenida en mayo de 2004.

[17] En 2004, el operativo CATARATAS, montado por la Receita Federal del Brasil en Foz, ha obstaculizado sensiblemente las ventas de fin de año.

8.2 Estimación de impacto fiscal

En el Cuadro 2, se presenta una estimación del potencial ingreso tributario por importación de BIT, con un arancel del 0%, bajo el supuesto de que Paraguay podría acogerse a este beneficio reglamentando la Decisión 33/03 del MERCOSUR. Para obtener el valor CIF, se restó al valor de las ventas totales de cada producto el 10%, que es la cifra estimada de costos (impuestos, transportes, etc.) más beneficios brutos hasta llegar al precio final. Esta cifra fue revisada una y otra vez tras contrastar los resultados con los presentados por varios empresarios y despachantes. Puede considerarse, en consecuencia, que se aproxima bastante a la realidad. No obstante, algunos empresarios han considerado que se trata de un porcentaje elevado, ya que, según ellos, los márgenes se han ido reduciendo paulatinamente en los últimos años, situándose actualmente entre el 3 y el 5%. Para no sobreestimar las posibles recaudaciones, se mantiene el porcentaje mencionado del 10%. El resultado final previsto para los ingresos fiscales es de USD 2.881.585 en un mes, lo que, en doce meses, daría un monto anual de USD 34 millones (Cuadro 2), cifra que representa nada menos que el 35% del total de ingresos obtenidos en concepto de arancel aduanero en el 2003.[18]

Por otro lado, en los cuadros 3 y 4, se presenta una estimación de los ingresos de acuerdo a los valores de importación registrados de los mismos ítems BIT, idénticos a los de los cuadros 1 y 2, clasificados por partida arancelaria de acuerdo a la Nomenclatura Común MERCOSUR (NCM). Se han utilizado los aranceles en base al Decreto 18260/02, aplicándose, además, un impuesto a la renta del 3,5% y un IVA del 1,5% más un servicio de valoración del 0,5%, siguiendo el esquema del Cuadro 2 a fines comparativos. Se puede observar, en ese sentido, que a lo largo de todo el 2003, considerando los mismos productos e ítems impositivos, se han recaudado únicamente USD 5.151.500, mientras que en los primeros siete meses del 2004 la cifra se elevó a USD 2.897.130. Estas cifras suponen, respectivamente, el 15% y el 8,5% de los USD 34 millones calculados en base al Cuadro 2.

Las bajas recaudaciones podrían indicar la subvaloración de los bienes importados registrados con relación a los mismos ítems vendidos en Ciudad del Este. Cabe considerar que las comparaciones se realizaron entre las importaciones registradas de todas las aduanas del país y las ventas en Ciudad del Este, por lo que, si se considerasen las ventas totales en todo el país, posiblemente los porcentajes de ingresos con relación a las ventas serían menores.

[18] Ministerio de Hacienda/SSEAF 2003: Ingresos Totales de Gs 546.117.435, al tipo de cambio BCP promedio mensual de dic/03 (Gs. 5983): USD 91.278.201

Cuadro 2 - Estimación de Ingresos en Base de Ventas de BIT en Ciudad del Este

	Productos	Ventas p/mes en Valor CIF, en Ciudad del Este, en USD (*) USD (**) (a)		Arancel (b)	Estimación de Ingresos (***) IVA (c)	Servicios de Valoración (d)	Renta (3,5%*(a+b+c+d)	Total
1	Baterías para Notebook	35.000	31.500	0	473	158	1.125	1.755
2	Cartucho para Impresora	851.000	765.900	0	11.489	3.830	27.343	42.661
3	Lector y Grabador de CD ROM	4.407.500	3.966.750	0	59.501	19.834	141.613	220.948
4	CPU	8.280.000	7.452.000	0	111.780	37.260	266.036	415.076
5	Gabinete	700.000	630.000	0	9.450	3.150	22.491	35.091
6	Disco Duro y Disco Duro para Notebook	10.430.000	9.387.000	0	140.805	46.935	335.116	522.856
7	HUB	360.000	324.000	0	4.860	1.620	11.567	18.047
8	Impresora	1.175.000	1.057.500	0	15.863	5.288	37.753	58.903
9	Placa Madre	13.750.000	12.375.000	0	185.625	61.875	441.788	689.288
10	Memorias	3.202.500	2.882.250	0	43.234	14.411	102.896	160.541
11	Placa Fax MODEM	660.000	594.000	0	8.910	2.970	21.206	33.086
12	Monitores	1.218.750	1.096.875	0	16.453	5.484	39.158	61.096
13	Mouse	180.000	162.000	0	2.430	810	5.783	9.023
14	Notebook	5.628.000	5.065.200	0	75.978	25.326	180.828	282.132
15	PALM TOP	240.000	216.000	0	3.240	1.080	7.711	12.031
16	Placa de Red	270.000	243.000	0	3.645	1.215	8.675	13.535
17	Scanner	112.500	101.250	0	1.519	506	3.615	5.640
18	Placa de Sonido	110.000	99.000	0	1.485	495	3.534	5.514
19	Speaker	92.000	82.800	0	1.242	414	2.956	4.612
20	Teclado	180.000	162.000	0	2.430	810	5.783	9.023
21	Tonner	90.000	81.000	0	1.215	405	2.892	4.512
22	Placa de Video	3.710.000	3.339.000	0	50.085	16.695	119.202	185.982
23	Drive 1.44 Floppy	1.800.000	1.620.000	0	24.300	8.100	57.834	90.234
		57.482.250	51.734.025	0	776.010	258.670	1.846.905	2.881.585

Notas: * Estimaciones en base a sondeo a empresas de Ciudad del Este Fuente: Cuadro 1
** Precio de venta menos el 10% que incluyen márgenes brutos y otros gastos hasta llegar al precio final
*** Estimación de un arancel del 0%, IVA del 1,5%, valoración del 0,5% e impuesto a la renta del 3,5%.

Cuadro 3 - Estimación de Ingresos en Base a Importaciones Registradas (Año 2003)

	Partidas Arancelarias según NCM(*)	Producto	Valor CIF (a) (**) (en USD)	Estimación de Ingresos (***)				
			Ene dic 2003	Arancel (b)	IVA (c)	Servicios de Valoración (d)	Renta (35%* (a+b+c+d))	Total
1	85078000	Batería p/notebook	213.969	12.838	3.210	1.070	8.088	25.206
2	84733027	Cartucho p/impresora	1.608.385	0	24.126	8.042	57.419	89.587
3	84717021 y 84717029	Lector y grabador CDROM	10.731.051	214.621	160.966	53.655	390.610	819.852
4	84733049	CPU	642.429	57.819	9.636	3.212	24.958	95.626
5	84733011 y 84733019	Gabinete	3.601.861	314.082	54.028	18.009	139.579	525.699
6	84717012 ó 84733031	Disco duro p/PC y p/notebook	4.059.339	324.747	60.890	20.297	156.285	562.218
7	84718014	HUB	780.185	15.604	11.703	3.901	28.399	59.606
8	84716021; 84726022; 4716023; 84716024; 84716025; 84216026; 84716029 y 84716030	Impresora	6.451.995	241.950	96.780	32.260	238.804	609.794
9	84733041	Placa Madre	4.362.217	392.600	65.433	21.811	169.472	649.316
10	84717011; 84717021; 84733031; 84733042; 84733049; 84733050; 84735090; 85422121 ; 84717012	Memorias	1.443.350	93.818	21.650	7.217	54.811	177.496
11	85175010 y 84733049	Placa Fax MODEM	657.860	62.497	9.868	3.289	25.673	101.327
12	84716072	Monitores	1.626.055	178.866	24.391	8.130	64.310	275.698
13	84716053	Mouse	1.432.950	128.966	21.494	7.165	55.670	213.295
14	84714190	Notebook	475.367	52.290	7.131	2.377	18.801	80.598
15	84713011 ó 84714110, 84713019	Palm top	59.492	2.975	892	297	2.228	6.392
16	84733049	Placa de red	767.094	69.038	11.506	3.835	29.802	114.182
17	84719014	Scanner	1.553.476	31.070	23.302	7.767	56.547	118.686
18	84733049	Placa de sonido	30.702	2.763	461	154	1.193	4.570
19	85180000 ó 85182100	Speaker	184.732	3.695	2.771	924	6.724	14.114
20	84716052	Teclado	1.419.373	156.131	21.291	7.097	56.136	240.655
21	32150000 ó 37079021	Tonner	729.677	14.594	10.945	3.648	26.560	55.747
22	84733049	Placa de vídeo	361.850	32.567	5.428	1.809	14.058	53.861
23	84717011	Drive 1.44 floppy	3.376.651	67.533	50.650	16.883	122.910	257.976
			46.570.059	2.471.061	698.551	232.850	1.749.038	5.151.500

Notas: * Fuente: Arancel Aduanero NCM.
** Fuente: OCIT
*** 1) Estimación en base a AEC Mercosur (Decreto 18260), Renta del 3,5%, servicios de valoración del 0,5% e IVA del 1,5% (IVA preferencial para todos los rubros); 2) En los ítems con más de una partida arancelaria se utilizó el arancel promedio entre los mismos.

Cuadro 4 - Estimación de Ingresos en Base a Importaciones Registradas 2004 (Enero a Julio)

	Partidas Arancelarias según NCM (*)	Producto	Valor CIF (a) (**) , en USD	Estimación de Ingresos (***)				
			Ene-jul 2004	Arancel(b)	IVA (c)	Valoración (d)	Renta 3,5%* (a+b+c+d)	Total
1	85078000	Batería para notebook	32.622	1.957	489	163	26	3.295
2	84733027	Cartucho para impresora	392.069	0	5.881	1.960	78	15.840
3	84717029 y 84717021	Lector y grabador de CDROM	7.963.309	159.266	119.450	39.817	3.185	482.577
4	85420000 ó 84733049	CPU	274737	24.726	4.121	1.374	302	36.073
5	84733011 y 84733019	Gabinete y Disco duro	1.926.946	168.030	28.904	9.635	2.066	247.559
6	84717012 ó 84733031	p/notebook	2.414.047	193.124	36.211	12.070	2.414	292.583
7	84718014	HUB	275.139	5.503	4.127	1.376	110	16.673
8	84716011; 84716014; 84716019; 84716021; 84726022; 84716023; 84716024; 84716025; 84216026; 84716029 y 84716030	Impresora	6.309.541	236.608	94.643	31.548	3.628	493.879
9	84733041	Placa madre	2.691.064	242.196	40.366	13.455	2.960	353.337
10	84717011;84717012; 84717021; 84733031; 84733042; 84733049; 84733050; 84735090; 8542.21.21; 90069900	Memorias	642.681	41.774	9.640	3.213	546	68.156
11	85175010 y 84733049	Placa fax MODEM	232.795	22.116	3.492	1.164	268	31.742
12	84716072	Monitores	1.376.410	151.405	20.646	6.882	1.789	208.526
13	84716053	Mouse	742.411	66.817	11.136	3.712	817	97.479
14	84713011; 84713019; 84714190	Notebook	331.895	36.508	4.978	1.659	431	50.282
15	84713011y 84713019	Palm top	15.265	763	229	76	11	1.388
16	84733049	Placa de red	1.288.747	115.987	19.331	6.444	1.418	169.212
17	84719014	Scanner	263.891	5.278	3.958	1.319	106	15.992
18	84733049	Placa de sonido	65.601	5.904	984	328	72	8.613
19	85180000 ó 85182100	Speaker	189.825	3.797	2.847	949	76	11.503
20	84716052	Teclado	1.292.312	142.154	19.385	6.462	1.680	195.785
21	37079021	Tonner	192.277	3.846	2.884	961	77	11.652
22	84733049	Placa de video	331.624	29.846	4.974	1.658	365	20.096
23	84717011	Drive 1.44 floppy	1.070.754	21.415	16.061	5.354	428	64.888
			30.315.962	1.679.020	454.739	151.580	22.853	2.897.130

Notas: ** Fuente: OCIT
*** 1) Estimación en base a AEC Mercosur (Decreto 18260), renta del 3,5%, servicios de valoración del 0,5% e IVA del 1,5% (IVA preferencial para todos los rubros); 2) En los ítems con más de una partida arancelaria se utilizó el arancel promedio entre los mismos

Según la información obtenida a través de la Dirección General de Aduanas, en el Cuadro 5 se presenta una estimación de recaudación en base a los ítems BIT comprendidos entre las partidas arancelarias 84711000 y 84719090 para los meses que van de octubre de 2003 a marzo de 2004. De esta forma, se estima una recaudación de USD 2.650.766 en seis meses. En el Cuadro 6, se agrupan los bienes comercializados en Ciudad del Este comprendidos en las mismas partidas que las del Cuadro 5, de acuerdo a los datos disponibles y se observa que, en seis meses, la recaudación estimada sería de USD 8.702.844, considerando, incluso, un arancel del 0%. La diferencia entre ambos resultados (cuadros 5 y 6) es de USD 6.052.078.

Cuadro 5 - Estimación de Ingresos (en USD corrientes)

En base a importación de productos del 84711000 al 84719090 (ítems BIT)

Meses	Valor CIF (a) (*)	Arancel promedio (b)	IVA (c)	Valoración aduanera (d)	Renta 3,5% * (a+b+c+d)	Total
Octubre 2003	4.986.750	299.205	74.801	24.934	188.499	587.439
Noviembre 2003	3.441.748	206.505	51.626	17.209	130.098	405.438
Diciembre 2003	3.542.366	212.542	53.135	17.712	133.901	417.291
Enero 2004	2.574.035	154.442	38.611	12.870	97.299	303.221
Febrero 2004	3.563.255	213.795	53.449	17.816	134.691	419.751
Marzo 2004	4.394.104	263.646	65.912	21.971	166.097	517.625
Total	22.502.258	1.350.135	337.534	112.511	850.585	2.650.766

Fuente: * DGA- Sistema SOFIA
** a) Arancel promedio del 6% (Decreto 18260/02), b) IVA, 1,5%, c) valoración 0,5% y d) renta 3,5%.

Cuadro 6 - Estimación de Ingresos (en USD corrientes)

En base a los ítems 8471100 al 84719090 (por productos)

	Ítem arancelario	Producto	Valor CIF (a)	Arancel promedio (b)	IVA (c)	Valoración aduanera (d)	Impuesto a la renta 3,5% * (a+b+c+d)	Total
1	84717029 y 84717021	Lector y grabador CD-ROM	3.966.750	0	59.501	19.834	141.613	220.948
2	84717012	Disco duro p/PC y p/ notebook	9.387.000	0	140.805	46.935	335.116	522.856
3	84718014	HUB	324.000	0	4.860	1.620	11.567	18.047
4	84716011; 84716014; 84716019; 84716021 ; 84726022; 84716023; 84716024; 84716025; 84216026; 84716029y 84716030	Impresora	1.057.500	0	15.863	5.288	37.753	58.903
5	84717011; 84717012; 84717021;	Memorias	2.882.250	0	43.234	14.411	102.896	160.541
6	84716072	Monitores	1.096.875	0	16.453	5.484	39.158	61.096
7	84716053	Mouse	162.000	0	2.430	810	5.783	9.023
8	84713011; 84713019; 84714190	Notebook	5.065.200	0	75.978	25.326	180.828	282.132
9	84713011 y 84713019	Palm top	216.000	0	3.240	1.080	7.711	12.031
10	8471 014	Scanner	101.250	0	1.519	506	3.615	5.640
11	84716 52	Teclado	162.000	0	2.430	810	5.783	9.023
12	84717011	Drive 1.44 floppy	1.620.000	0	24.300	8.100	57.834	90.234
	Total mensual		26.040.825	0	390.612	130.204	929.657	1.450.474
	Total por seis		156.244.950	0	2.343.674	781.225	5.577.945	8.702.844

Fuente: Cuadro 2
a) Arancel del 0%, b) IVA del 1,5%, c) valoración aduanera del 0,5% y d) impuesto a la renta del 3,5%.

En el Cuadro 7, se presenta una estimación de ingresos con arancel del 0% (al que Paraguay puede acogerse por la Decisión MERCOSUR 33/03), un impuesto a la renta del 1%, servicio de valoración del 0,5% y un IVA del 0,5%. El total de carga tributaria por estos conceptos sería del 2%.

Este nivel impositivo, según las encuestas realizadas a empresarios del sector informático de Ciudad del Este, permitiría a los empresarios desarrollar frente a Brasil una competitividad inicial, en el supuesto de que los valores reales de origen de los BIT fueran declarados. Brasil es, a la vez, su principal mercado y su principal competidor. Aquí no se trata de pagar menos impuestos, sino de pagar la misma cantidad, como mínimo, aunque las estimaciones arrojen resultados muy por encima de los niveles de recaudación actuales, pero sobre valores reales.

Se estiman unos ingresos mensuales de USD 1.039.854 o de USD 12.478.247 en un año, cifras que superan las estimaciones de ingresos por importaciones registradas en los cuadros 3, 4 y 5. Como se puede observar, a pesar del arancel del 0% y de las tasas menores en los otros tributos, se podrían llegar a obtener recaudaciones mayores si se declararan los valores reales de los productos.

Si así se hiciere, muchos empresarios podrían optar por la transparencia en las importaciones y evitarían así una serie de problemas en cascada, cuyo origen principal debe buscarse en la absoluta carencia de transparencia, valga la redundancia, en un ambiente en el que se han generalizado prácticas de subvaloración o de importación en negro. Estos problemas se refieren a las negociaciones pocos transparentes que los empresarios se ven obligados a mantener con funcionarios de las oficinas recaudadoras del Estado, situación que, además del costo "administrativo", les obliga a vivir en permanente zozobra bajo la amenaza de posibles intervenciones y otras presiones, ya que trabajan al margen de la ley. Cabe considerar que una mayor transparencia también permitiría un mejor control de la falsificación y de la piratería, a más del supuesto "lavado de dinero", que en realidad, en parte, solo se debe a operaciones comerciales legítimas, por la compra de productos en el exterior que no pueden comercializarse por los canales normales, a causa del problema de la subvaloración que surge al momento de ingresar al país. Como las diversas actividades de Ciudad del Este están incluidas en una sola "bolsa", no se puede separar la actividad comercial legítima de otras actividades exclusivamente criminales, como narcotráfico, lavado de dinero, ventas de armas, etc. Ciudad del Este podría beneficiarse con un mejoramiento del ambiente de negocios, lo que propiciaría la inversión y generación de empleos, que, a juzgar por el volumen y dinamismo del sector de informática y telecomunicaciones, podría llegar a tener un alto impacto. A su vez, el Estado se vería beneficiado con mayores recaudaciones y contaría con mejores recursos en su lucha contra la corrupción.

Bajo este esquema de transparencia, se podría dar lugar también a proyectos de ensamblaje de partes y piezas de los BIT, negocio que ya está siendo realizado por Brasil con bastante éxito. En este sentido, se podrían aprovechar las ventajas de las zonas francas existentes en Ciudad del Este que, actualmente, están con una elevada capacidad ociosa, aunque el volumen de negocios dentro de las mismas se encuentra en ascenso. Se trataría, por lo tanto, de generar valor agregado y mano de obra directa aprovechando el *know how* de los empresarios del sector. Esa es la idea.

Cuadro 7 - Estimación de Ingresos en Base a Ventas de BIT en Ciudad del Este

	Productos	Ventas p/mes en Ciudad del Este en USD (*)	Estimación de Ingresos (***) Valor CIF, en USD (**) (a)	Arancel (b)	IVA (c)	Valoración (d)	Impuesto a la renta (1,%*) (a+b+c+d)	Total
1	Baterías para notebook	35.000	31.500	0	158	158	318	633
2	Cartucho para impresora	851.000	765.900	0	3.830	3.830	7.736	15.395
3	Lector y grabador de CD-ROM	4.407.500	3.966.750	0	19.834	19.834	40.064	79.732
4	CPU	8.280.000	7.452.000	0	37.260	37.260	75.265	149.785
5	Gabinete	700.000	630.000	0	3.150	3.150	6.363	12.663
6	Disco duro p/PC y p/ notebook	10.430.000	9.387.000	0	46.935	46.935	94.809	188.679
7	HUB	360.000	324.000	0	1.620	1.620	3.272	6.512
8	Impresora	1.175.000	1.057.500	0	5.288	5.288	10.681	21.256
9	Placa madre	13.750.000	12.375.000	0	61.875	61.875	124.988	248.738
10	Memorias	3.202.500	2.882.250	0	14.411	14.411	29.111	57.933
11	Placa fax MODEM	660.000	594.000	0	2.970	2.970	5.999	11.939
12	Monitores	1.218.750	1.096.875	0	5.484	5.484	11.078	22.047
13	Mouse	180.000	162.000	0	810	810	1.636	3.256
14	Notebook	5.628.000	5.065.200	0	25.326	25.326	51.159	101.811
15	Palm top	240.000	216.000	0	1.080	1.080	2.182	4.342
16	Placa de red	270.000	243.000	0	1.215	1.215	2.454	4.884
17	Scanner	112.500	101.250	0	506	506	1.023	2.035
18	Placa de sonido	110.000	99.000	0	495	495	1.000	1.990
19	Speaker	92.000	82.800	0	414	414	836	1.664
20	Teclado	180.000	162.000	0	810	810	1.636	3.256
21	Tonner	90.000	81.000	0	405	405	818	1.628
22	Placa de video	3.710.000	3.339.000	0	16.695	16.695	33.724	67.114
23	Drive 1.44 floppy	1.800.000	1.620.000	0	8.100	8.100	16.362	32.562
		57.482.250	51.734.025	0	258.670	258.670	522.514	1.039.854

(*) Estimaciones en base a sondeo a empresas de CdE. Fuente: Cuadro 1

(**) Precio de venta menos el 10% que incluye márgenes brutos y otros gastos hasta llegar al precio final
*** a) Estimación con un arancel del 0%, b) impuesto a la renta de 1,5%, c) servicios de valoración del 0,5% y d) un IVA preferencial del 0,5%.

Notas - Apuntes

Arte, Diseño y Diagramación:
Lucio Caballero
luciocaballero@hotmail.com

Impreso en:
Editorial Gráfica Mercurio S.A.
Tel.: (595 21) 290 895
Asunción - Paraguay
Julio de 2005